

HSFK-Report Nr. 2/2010

# Demokratieförderung als Suchprozess

Die Bolivien- und Ecuadornpolitik Deutschlands in  
Zeiten demokratischer Revolutionen

Jonas Wolff

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [wolff@hsfk.de](mailto:wolff@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-937829-97-5**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Die Demokratie in der Welt zu fördern, ist erklärtes Ziel deutscher Außen- und Entwicklungspolitik. Lateinamerika ist die Entwicklungsregion, in der es der Bundesrepublik mit am leichtesten fallen sollte, diesem Ziel gerecht zu werden. Denn mit Ausnahme Kubas haben alle Länder Lateinamerikas demokratische politische Systeme. Zudem sind offene Gewaltkonflikte die große Ausnahme, und die gesamte Region besitzt eine Tradition freundschaftlicher Beziehungen zu Europa und Deutschland. Während der ‚richtige‘ Umgang mit autoritären Herrschern und von Bürgerkrieg geschüttelten Ländern komplizierte Fragen aufwirft, sollte es eine auf Demokratieförderung abzielende deutsche Lateinamerikapolitik relativ einfach haben: Die Kooperation mit den gewählten Regierungen der Region stützt zugleich die demokratischen Regime, während entwicklungspolitische Maßnahmen über die parallele Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation und institutioneller Kapazitäten zu einer Stabilisierung und Vertiefung der Demokratie beitragen.

Diese optimistische Grunderwartung ist nicht völlig falsch. Die Ausgangsbeobachtung, die dem vorliegenden Report zu Grunde liegt, verweist aber doch auf einen deutlichen Bedarf an Differenzierung: Der politische Wandel, der sich in Lateinamerika etwa seit der Jahrtausendwende vollzogen hat und in vereinfachender Kurzform als ‚Linksruck‘ diskutiert wird, stellt die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik vor durchaus schwierige Entscheidungen. Grundsätzlich entspricht die Forderung nach mehr demokratischer Partizipation und breiterer sozialer Teilhabe der Bevölkerung, die bei allen Unterschieden die neuen ‚Linksregierungen‘ in der Region kennzeichnet, einer deutschen Lateinamerikapolitik, die sich just die Förderung von Demokratie und Armutsbekämpfung auf die Fahnen geschrieben hat. Die Art und Weise, wie sich diese allgemeinen Ziele in konkrete politische Veränderungsprozesse übersetzen, weicht allerdings teils deutlich von dominanten Vorstellungen auf deutscher Seite ab. Diese Spannung zwischen abstrakter Sympathie und konkreter Skepsis zeigt sich besonders deutlich mit Blick auf Bolivien und Ecuador. Denn einerseits sind die gegenwärtigen Präsidenten Evo Morales (Bolivien) und Rafael Correa (Ecuador) Produkt und Zeichen erfolgreicher Demokratie. Andererseits bedeutet die politische Transformation, die Morales und Correa im Namen breiter Bevölkerungsmehrheiten vorantreiben, aber eine weitgehende Transformation der Demokratie, die sowohl mit einem tiefgreifenden Umbau der politischen Institutionen als auch mit ernststen sozialen Konflikten einhergeht. Zudem weicht die Reformpolitik beider Regierungen in Konzeption wie Praxis deutlich von dem ab, was in der deutschen Politik allgemein als ‚ideale‘ (liberal-repräsentative) Demokratie und ‚richtiges‘ (kapitalistisch-marktorientiertes) Wirtschaftsmodell gilt: In Bolivien wie Ecuador haben neue Verfassungen Elemente direkter Demokratie gestärkt, innovative Formen politischer Partizipation eingeführt und eine zentrale Rolle des Staates in Wirtschaft und Entwicklungsplanung festgeschrieben.

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Report nach dem Umgang Deutschlands mit der konfliktträchtigen Selbsttransformation der Demokratie in Bolivien und Ecuador. Dabei zeigt sich, dass die deutsche Politik auf den drastischen, aber demokra-

tisch legitimierten Kurswechsel in beiden Ländern mit einer Haltung der grundsätzlichen Unterstützung reagierte: Weder in den bilateralen Beziehungen noch in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und speziell der Demokratieförderpolitik rückte Deutschland von der Regierungskooperation ab. Deutschland unterstützte – sowohl in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit als auch über die deutschen Parteienstiftungen – beispielsweise aktiv die Verfassungsgebenden Versammlungen, die zentrale Bestandteile der politischen Projekte von Correa und Morales bildeten. Für diese Politik der Kontinuität und Unterstützung war es zumindest hilfreich, dass auf deutscher Seite keine nennenswerten Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen betroffen waren. Die kooperationsorientierte Grundhaltung entsprach aber auch einer Strategie der Mäßigung durch Einbindung: Es galt, ein allzu starkes ‚Abgleiten‘ Boliviens und Ecuadors in Richtung des politischen Kurses zu verhindern, den Venezuelas Präsident Hugo Chávez verkörpert. Die weitreichende Kontinuität der deutschen Politik ist gleichwohl bemerkenswert, stellt man die tiefgreifenden politischen Umbrüche in Rechnung, die Morales und Correa eingeleitet haben – zumal beide Regierungen in der politisch-ideologischen Grundausrichtung, im Politikstil sowie in diversen Einzelmaßnahmen keinesfalls den Vorstellungen folgen, die die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik anleiten.

In einem Kontext dramatischer politischer Veränderungen in Bolivien und Ecuador waren von der deutschen Seite deutliche Anpassungen verlangt, um die generelle Kontinuität in den bilateralen Beziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit zu ermöglichen. Für die Demokratieförderpolitik hieß das eine weitgehende Ausrichtung an den Prioritäten der neuen Regierungen sowie an den Erfordernissen der neuen politischen Situation. Programmatisch zeigt sich in der deutschen EZ *erstens* eine Hinwendung zum Zentralstaat und konkret zu Fragen von Staatsreformen und nationaler Entwicklungsplanung – während Deutschland zuvor einen klaren Fokus auf Dezentralisierung und die Unterstützung subnationaler Ebenen gelegt hatte. *Zweitens* rückten als Antwort auf politische Turbulenzen und soziale Konflikte Maßnahmen in den Vordergrund, die statt auf ‚technische‘ Beratung auf die Unterstützung und Moderation politischer Dialogprozesse zielten. Damit zusammenhängend ist *drittens* die Konfliktsensibilität der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spürbar gewachsen.

Die Analyse ergibt, dass diese Anpassungen in der deutschen Bolivien- und Ecuadorpolitik weniger klaren strategischen Erwägungen folgten als einem pragmatischen *muddling through*. Das kontraintuitive Fazit lautet dabei, dass gerade dieses Fehlen einer strategischen Antwort der Bundesregierung auf den politischen Wandel in Bolivien und Ecuador dazu geführt hat, dass die konkreten Reaktionen und Maßnahmen der deutschen Institutionen – bei allen Schwierigkeiten und Widersprüchen im Detail – der Situation ‚vor Ort‘ relativ angemessen erscheinen. Die laufende Transformation der Demokratie in Bolivien und Ecuador ist nicht ‚nur‘ ein konfliktträchtiger, sondern auch ein höchst ungewisser, widersprüchlicher und ergebnisoffener Prozess. Damit wird auch die Demokratieförderung ‚von außen‘ zu einem Suchprozess. Standards formaler Legalität und demokratische Modellvorstellungen helfen hier wenig weiter. Als entscheidend erweist sich vielmehr erstens die Frage, ob ein konkreter politischer Prozess und eine bestimmte politische Verhaltensweise im Land als legitim gilt, d.h. ob die Bevölkerungsmehrheit und ein breites Spektrum der politischen Akteure Zustimmung artikulieren. Und zweitens das

Prinzip des *do no harm*: Wie kann ein externer Akteur wie Deutschland es vermeiden, dass das eigene Handeln Polarisierung und Konflikteskalation schürt, und stattdessen einen Beitrag dazu leisten, dass die intern geprägten politischen Auseinandersetzungen möglichst gewaltlos ablaufen?

Die ‚schwarz-gelbe‘ Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag ein neues Konzept zur deutschen Lateinamerikapolitik angekündigt. Diese Initiative ist grundsätzlich zu begrüßen. Die vorliegende Studie lässt es allerdings eher unwahrscheinlich erscheinen, dass hieraus für die deutsche Bolivien- und Ecuadornpolitik konstruktive Impulse erwachsen. Sollten sich die Äußerungen zu den Regierungen Morales und Correa, die aus CDU/CSU und FDP bisher zu vernehmen waren, in eine einheitliche Regierungspolitik übersetzen, könnte an die Stelle von wohlwollendem Desinteresse und pragmatischem *muddling through* eine Politik der Abkehr oder gar Konfrontation treten. Bei aller Kritik, die man an den aktuellen Regierungen Boliviens und Ecuadors haben mag – dies würde einer deutschen Außen- und Entwicklungspolitik, die sich die Förderung demokratisch selbstbestimmter und sozialer Entwicklung auf die Fahnen geschrieben hat, schlecht zu Gesicht stehen.



## **Inhalt**

1.	Einleitung	1
2.	Die Transformation der Demokratie in Bolivien und Ecuador: Ein kurzer Überblick	3
3.	Deutsche Lateinamerikapolitik und die Rolle der Demokratieförderung	6
3.1	Lateinamerika in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik	6
3.2	Demokratieförderung in der deutschen Lateinamerikapolitik	7
4.	Deutschland und die Transformation der Demokratie in Bolivien und Ecuador	9
4.1	Rückblick: Die deutsche Bolivien- und Ecuadorpolitik seit den 1990er Jahren	9
	4.1.1 Bolivien	9
	4.1.2 Ecuador	11
4.2	Perzeptionsanalyse: Der deutsche Blick auf Bolivien und Ecuador	13
	4.2.1 Bolivien	15
	4.2.2 Ecuador	18
4.3	Politikanalyse: Die deutsche Politik in Bolivien und Ecuador	21
	4.3.1 Bolivien	21
	4.3.2 Ecuador	25
5.	Fazit: Demokratieförderung als Suchprozess	30
6.	Ausblick	32
	Literatur	34
	Anhang	40





## 1. Einleitung\*

Demokratieförderung als außen- und entwicklungspolitisches Programm setzt üblicherweise voraus, dass klar ist, wohin die Reise gehen soll: Ein allgemeines Modell von Demokratie bildet das Ziel, auf das Demokratieförderung ‚von außen‘ hinarbeitet. Aus der Differenz von Ist- und Soll-Zustand ergibt sich eine mehr oder minder lange Reihe von ‚Defekten‘, die zu beheben sind. Spätestens die jüngsten Erfahrungen in Afghanistan und im Irak haben deutlich in Erinnerung gerufen, dass der Weg zur Demokratie nicht nur lang und steinig, sondern mitunter von massiver Gewalt begleitet sein kann. Zudem wird mit Blick auf gerade diese beiden Länder diskutiert, ob das proklamierte Ziel überhaupt zu erreichen ist. Die kritischen Fragen, mit denen externe Demokratieförderung gegenwärtig konfrontiert ist, betreffen aber nicht nur solche Länder, in denen offene Gewaltkonflikte der Demokratie jede Grundlage entziehen.

Auch in ‚einfachen Fällen‘, in denen Staat, Demokratie und gesellschaftlicher Frieden grundsätzlich etabliert sind, zeigt sich, dass die normativen Prämissen der Demokratieförderung reichlich prekär sind. Die parallele Vertiefung und Stabilisierung der Demokratie, auf die Demokratieförderung unter solchen Bedingungen zielt, folgt häufig nicht den linearen Vorstellungen, die die Paradigmen demokratischer ‚Transition‘ und ‚Konsolidierung‘ nahe legen. Nicht nur der Übergang zur Demokratie, auch die weitere Demokratisierung der Demokratie bildet einen Veränderungsprozess, dessen Verlauf und Ergebnis grundsätzlich ungewiss sind und der – ganz im Sinne des Prinzips demokratischer Selbstbestimmung – nicht von außen vorgegeben werden kann. Zugleich gilt für die Vielzahl politischer Systeme, die mangels geeigneter Bezeichnungen als ‚defekte‘ oder ‚illiberale‘ Demokratien, als ‚hybride‘ oder ‚semi-autoritäre‘ Regime bezeichnet werden, als zunehmend ungewiss, ob das universal gedachte Modell der liberalen, rechtsstaatlichen, repräsentativen, individualistischen, funktional begrenzten und kapitalistisch eingehegten Demokratie<sup>1</sup> überhaupt einen angemessenen Zielhorizont darstellt. Allgemein ist jede Demokratie ein Ensemble widersprüchlicher Prinzipien, die auf unterschiedliche Weise ausbalanciert werden können: Volkssouveränität und deren verfassungsmäßige Beschränkung, Mehrheitsregel und Minderheitenschutz, politische Gleichheit, persönliche Freiheit und kulturelle Autonomie. Was eine internationale Politik der Förderung von Demokratie genau zu tun hat, worauf sie im Einzelfall zielen sollte und auf welchem Weg

\* Dieser Report entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts „Bestimmungsfaktoren des Umgangs demokratischer Staaten mit den Zielkonflikten der Demokratieförderung“. Für Unterstützung bei der Recherche danke ich Timm B. Schützhofer sowie Katinka von Kovatsits, Eva Roßner und Saskia Sánchez. Die Analyse stützt sich auf 84 Interviews, die zwischen April und Mai (Bolivien) bzw. Juni und Juli 2009 (Ecuador) mit Vertretern deutscher Institutionen, lokaler Nichtregierungsorganisationen, der akademischen Kreise sowie der jeweiligen Regierung in Bolivien und Ecuador geführt wurden.

1 Philippe Schmitter (2006: 1) bestimmt das gegenwärtig vorherrschende Modell der liberalen Demokratie als „constitutional, representative, individualistic, voluntaristic, privatistic, functionally limited, political democracy as practiced within nation-states“.

dieses Ziel jeweils zu erreichen sein könnte, ist unter diesen Bedingungen in höchstem Maße unklar und Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

Bolivien und Ecuador stehen in diesem Sinne für die breite und heterogene Gruppe der Länder, in denen der Demokratieförderung der Kompass abhanden gekommen ist. Die gegenwärtigen Regierungen von Evo Morales (Bolivien) und Rafael Correa (Ecuador) haben einen Prozess grundlegenden politischen Wandels eingeleitet, der sich als widersprüchliche und konfliktträchtige Transformation der Demokratie analysieren lässt: Der grundlegende demokratische Charakter der politischen Systeme steht bis dato nicht zur Disposition, aber die Spielregeln und Institutionen der Demokratie wurden und werden doch sehr grundlegend verändert. Dabei stehen die Präsidenten Morales und Correa für den Versuch einer Vertiefung von Demokratie im Sinne einer Ausweitung politischer Partizipation und sozialer Teilhabe: Mehr als alle ihre Vorgänger repräsentieren diese beiden Regierungen die jeweilige Bevölkerung; ernsthafter als bisher folgen sie den Forderungen gesellschaftlicher Mehrheiten und bemühen sich, Wahlversprechen nach der Wahl auch tatsächlich umzusetzen. Zugleich ist aber ungewiss, wie demokratisch und funktionstüchtig das Ergebnis des gegenwärtigen Transformationsprozesses sein wird. Jedenfalls geht der tiefgreifende Umbau der politischen Institutionen, den Morales und Correa im Namen breiter Bevölkerungsmehrheiten vorantreiben, mit ernststen sozialen Konflikten einher. Zudem weicht die Reformpolitik beider Regierungen in Konzeption wie Praxis deutlich von dem ab, was in der deutschen Politik allgemein als ‚ideale‘ Demokratie und ‚richtiges‘ Wirtschaftsmodell gilt.

Der gegenwärtige politische Wandel in Bolivien und Ecuador stellt die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik damit vor schwierige Fragen. Grundsätzlich entspricht die Forderung nach mehr demokratischer Partizipation und breiterer sozialer Teilhabe der Bevölkerung einer deutschen Lateinamerikapolitik, die sich just die prioritäre Förderung von Demokratie und Armutsbekämpfung auf die Fahnen geschrieben hat. Die Art und Weise, wie sich diese allgemeinen Ziele in konkrete politische Veränderungsprozesse übersetzen, weicht allerdings teils deutlich von auf deutscher Seite vorherrschenden Vorstellungen ab. Ergebnis ist eine Spannung zwischen abstrakter Sympathie und konkreter Skepsis. Wie Deutschland mit dieser Spannung umgeht, ist die Frage, der sich der vorliegende Report annimmt. Dabei steht ‚Deutschland‘ hier und im Folgenden für den deutschen Staat und seine offiziellen Vertreter in Regierung und Parlament. Als zentrale Akteure der deutschen Bolivien- und Ecuadorpolitik werden die Bundesregierung sowie die Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) betrachtet. Hinzu kommen die politischen Stiftungen, die sich in einer Grauzone zwischen staatlicher und privater EZ bewegen: Sie sind privatrechtliche Organisationen, stehen aber je einer im Bundestag vertretenen Partei nahe und finanzieren sich und ihre internationale Zusammenarbeit überwiegend aus Bundesmitteln. Als Teile einer breiter gefassten deutschen Lateinamerikapolitik werden sie deshalb in die Analyse miteinbezogen (vgl. AA 2007; BMZ 2008a). Die Europäische Union (EU) wird dagegen nicht eigens thematisiert: Für die bilateralen Beziehungen Deutschlands zu Bolivien und Ecuador spielt sie nur eine begrenzte Rolle; im Bereich der EZ ist sie eher eigenständiger Akteur als Instrument oder Rahmen deutscher Politik (vgl. z.B. Zilla 2006). Auch für einen Vergleich der

deutschen Politik mit der anderer ‚Geber‘ ist an dieser Stelle kein Platz (vgl. z.B. Wolff 2010).

Den Rahmen der Studie stecken kurze Überblicke zum politischen Wandel in Bolivien und Ecuador (2.) sowie zur deutschen Lateinamerikapolitik (3.) ab. Der Hauptteil umreißt die deutsche Bolivien- und Ecuadornpolitik seit den 1990er Jahren (4.1), untersucht, wie besagte Transformation der Demokratie in der deutschen Politik diskutiert und bewertet wird (4.2), und analysiert die Reaktionen der Bundesregierung sowie speziell der deutschen Demokratieförderpolitik (4.3). Ein vergleichendes Fazit (5.) und ein Ausblick auf die Perspektiven unter der neuen Bundesregierung (6.) schließen die Analyse ab.

## **2. Die Transformation der Demokratie in Bolivien und Ecuador: Ein kurzer Überblick**

Bolivien und Ecuador stehen für eine Region, die im Prinzip als ‚einfacher Fall‘ für die internationale Förderung der Demokratie gelten muss. Als überdurchschnittlich demokratische und nicht nur geographisch westliche Entwicklungsregion steht Lateinamerika den im ‚Nordwesten‘ des Globus vorherrschenden politischen Vorstellungen relativ nahe. In Südamerika gab just Ecuador 1979 den Auftakt zu einer Demokratisierungswelle, die in Folge den gesamten Subkontinent erfassen sollte. Speziell Bolivien galt in den 1990er Jahren als Entwicklungsmodell, in dem die Verbindung von politischer Demokratisierung und Stabilisierung sowie wirtschaftlicher Strukturanpassung trotz schwieriger Rahmenbedingungen besonders gut gelungen sei (vgl. Puhle 2001).

Dies änderte sich gegen Ende der 1990er Jahre (vgl. Wolff 2004). In Ecuador begann mit dem Sturz von Präsident Bucaram 1997 eine etwa zehnjährige Phase regelmäßiger sozialer Proteste und politischer Krisen, während der kein gewählter Präsident sein Mandat vollenden konnte. In Bolivien bildeten Massenproteste gegen die Wasserprivatisierung in Cochabamba im Jahr 2000 den Auftakt für eine Serie sozialer Konflikte und politischer Turbulenzen, die 2003 im Sturz des gewählten Präsidenten Sánchez de Lozada gipfelten. Als 2005 erneute Massenproteste und politische Blockaden auch die Präsidenten Carlos Mesa (Bolivien) und Lucio Gutiérrez (Ecuador) zum vorzeitigen Rücktritt zwangen, wurden die beiden Länder von manchen Beobachtern bereits als unregierbar eingestuft. In Bolivien wie Ecuador mündete der Krisenzyklus in der Wahl neuer Präsidenten, die als Außenseiter die Protestforderungen in Regierungspolitik übersetzten: Evo Morales in Bolivien und Rafael Correa in Ecuador. In je eigener Weise haben die Regierungen Morales (seit Anfang 2006) und Correa (seit Anfang 2007) Prozesse tiefgreifenden politischen Wandels eingeleitet. Diese ‚demokratischen Revolutionen‘ umfassten einerseits einen grundlegenden Umbau des demokratischen Institutionensystems über Verfassungsgebende Versammlungen (*Asamblea Constituyente*), andererseits einen Richtungswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der an die Stelle der neoliberalen Markt- und Außenorientierung früherer Regierungen einen klaren Fokus auf die Rolle des Staates und die sozialen Bedürfnisse der armen Mehrheitsbevölkerung legt. Letzteres drückte

sich insbesondere in einer steigenden staatlichen Teilhabe am Erdöl- bzw. Erdgassektor aus sowie in einem Ausbau sozialpolitischer Programme. Diese so komplexen wie widersprüchlichen Prozesse politischen Wandels lassen sich in fünf Charakteristika zusammenfassen:

(1) Beide Regierungen und ihre jeweiligen politischen ‚Projekte‘ sind eindeutig demokratisch legitimiert, der Reformprozess selbst ist allerdings durch einige prozedurale Unregelmäßigkeiten und mitunter offene Rechtsbrüche gekennzeichnet. Morales und Correa gewannen eine ganze Reihe von Wahlen und Referenden, und auch der Prozess der Verfassungsreformen wurde – von der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlungen bis zu den abschließenden Verfassungsreferenden – demokratisch abgesichert. Mittlerweile wurden beide Präsidenten in ihren Ämtern bestätigt. Zugleich war aber im Fall Boliviens der gesamte Verfassungsprozess durch kontroverse Verfahrensentscheidungen gekennzeichnet. Der Verfassungsentwurf wurde in einer höchst umstrittenen Abstimmung von der *Asamblea Constituyente* angenommen, wobei die Zweidrittelmehrheit der *anwesenden* Mitglieder nur durch die Abwesenheit der wichtigsten Oppositionsgruppen zustande kam. Dies führte zu einer mehrmonatigen Auseinandersetzung, an deren Ende das bolivianische Parlament eine detaillierte Überarbeitung der Verfassungsvorlage vornahm, so einen Kompromiss zwischen den Lagern ermöglichte und eine schwere innenpolitische Krise beendete – ein Verfahren jedoch ohne legale Grundlage (vgl. Romero et al. 2009). Die regionalen Autonomiebewegungen, die sich der Regierung Morales in den östlichen Tieflandprovinzen entgegenstellten, trieben ihrerseits Autonomiestatute voran, die zwar auf signifikante Unterstützung in den jeweiligen *departamentos* zählen konnten, aber offen verfassungswidrig waren.

In Ecuador wurde die Verfassungsgebende Versammlung überhaupt nur dadurch möglich, dass das Oberste Wahlgericht die oppositionelle Parlamentsmehrheit in einer höchst zweifelhaften Entscheidung des Amtes enthob: Erst in den Wahlen zur *Constituyente* 2007 erhielt Correas Partei PAIS, die zu den Parlamentswahlen 2006 nicht angetreten war, die nötige Mehrheit, um das Veränderungsprojekt durchsetzen zu können. Die mit umfassenden Vollmachten („*plenos poderes*“) ausgestattete Verfassungsgebende Versammlung suspendierte in Folge das Parlament. Zwischen Annahme der neuen Verfassung und Neuwahlen bildete die *Constituyente* – wiederum sehr umstritten – ein Übergangsparlament, das den alten Kongress schlicht ersetzte.

(2) In Bolivien und Ecuador zeigen sich eine klare Vertiefung der Demokratie in den Dimensionen der Repräsentativität und der Partizipation, aber mindestens temporäre Verschlechterungen im Bereich institutioneller Kontrollen sowie in Fragen des transparenten, effizienten und regelgebundenen Regierens (*good governance*). Umfragewerte und Wahlergebnisse zeigen, dass die Regierungen Morales und Correa die Bevölkerung ihrer Länder deutlich besser zu repräsentieren wissen als ihre Vorgänger. Zugleich ist das Ausmaß politischer Partizipation – an den Wahlen und Referenden, aber auch im Rahmen der Verfassungsprozesse – teils deutlich gestiegen. Dies gilt besonders im Fall Boliviens mit Blick auf die indigene Bevölkerungsmehrheit, für die die erste Regierung eines indigenen Präsidenten und seiner Partei *Movimiento al Socialismo* (MAS) einen Quantensprung in Fragen von Repräsentation und Partizipation darstellt. Zugleich bedeutete

der Umbau des politischen Systems aber, dass der Respekt vor der bestehenden institutionellen Ordnung äußerst begrenzt war. Konkret wurden im Zuge der Verfassungsreformen die alten institutionellen Kontrollen und Verfahrensregeln sukzessive abgeschafft, während die neuen Instanzen und Prozeduren erst nach und nach etabliert wurden. So führten in Bolivien Konflikte zwischen der Regierung und den obersten Organen der Judikative dazu, dass Letztere in einer Reihe von Rücktritten graduell ihre Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit verloren, während Neuberufungen bzw. die Neuetablierung der Nachfolgeorgane auf sich warten ließen (vgl. BTI 2009a). Für Ecuador wurde die Suspendierung zunächst der oppositionellen Parlamentsmehrheit und dann des gesamten Parlaments bereits angesprochen; auch die Judikative war im Zuge der Transition hin zu einem neuen Verfassungszustand von umstrittenen Restrukturierungen betroffen (vgl. BTI 2009b).

(3) Die Restrukturierung des politischen Systems entspricht in beiden Ländern grundsätzlich den üblichen Demokratie- und Menschenrechts-Standards, sie beinhaltet aber klare Abweichungen von den spezifisch liberal-demokratischen Vorstellungen, wie sie etwa in Deutschland vorherrschen. Die neuen Verfassungen Boliviens und Ecuadors weisen die ‚klassische‘ Serie politischer und ziviler Bürgerrechte auf, und das neue politische System wird jeweils dominiert von den ‚traditionellen‘ Institutionen der repräsentativen Demokratie. Als deutliche Modifikationen der herkömmlichen liberalen Demokratie zeigt sich aber insbesondere: eine Aufwertung des indigenen (Gewohnheits-)Rechts sowie indigener Kollektivrechte, die (vor allem in Bolivien) indigene Selbstregierung bzw. Autonomien ermöglichen; die Einführung von Mechanismen direkter Demokratie und sozialer Kontrolle über Abberufungs- und andere Referenden, Gesetzesinitiativen des Volkes sowie neue Institutionen mit direkter Partizipation der Bevölkerung; die Direktwahl (in Bolivien) nicht nur von Parlament und Präsident, sondern auch der Obersten Richter; eine Stärkung sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte, die weit über das in den etablierten Demokratien des ‚Nordwestens‘ übliche Ausmaß hinausgeht und mit Einschränkungen mit Blick auf Privatisierung (etwa öffentlicher Dienstleistungen und strategischer Wirtschaftssektoren) und Privateigentum (z.B. Grundbesitz) verbunden ist (vgl. Wolff 2009).

(4) Der damit angesprochene wirtschafts- und sozialpolitische Richtungswechsel entspricht zwar den Vorstellungen breiter Bevölkerungsmehrheiten, er widerspricht aber zumindest teilweise sowohl deutschen Wirtschaftsinteressen als auch den Vorstellungen ‚guter‘ Entwicklungspolitik, die Deutschland üblicherweise fördert. Dies zeigt sich am deutlichsten im Fall der bolivianischen Politik der ‚Nationalisierung des Erdgases‘: Ausländische Unternehmen wurden in neue Verträge gezwungen, in Einzelfällen aber auch enteignet; dabei wurden sowohl die Kontrolle des Staates über den Sektor als auch die finanzielle Teilhabe des Fiskus an den Gewinnen massiv gesteigert. Ähnliche Prozesse betreffen in Ecuador den Erdölsektor. Deutsche Unternehmen, die in Bolivien und Ecuador ohnehin kaum mit eigenen Investitionen präsent sind, waren davon allerdings nur in Ausnahmen unmittelbar betroffen. Der wichtigste Fall ist das deutsche Unternehmen Oiltanking, das im Zuge der bolivianischen ‚Nationalisierungen‘ enteignet wurde.

(5) Indem die neuen Regierungen die zentralen Forderungen der Proteste und Krisen der Vorjahre politisch aufnahmen, leisteten sie einen wichtigen Beitrag zu politischer Stabilisierung und demokratischer Konfliktbearbeitung – der damit verbundene Elitenwechsel bedeutete allerdings zugleich eine politische Marginalisierung wichtiger Teile des politischen und wirtschaftlichen Establishments. Morales und Correa beendeten (vorerst) die Serie von Präsidentenstürzen: Beide konnten sich im Amt des Staatshaupts stabilisieren und wurden 2009 gar wiedergewählt. Dies brachte allerdings weder Bolivien noch Ecuador eine generelle politische Stabilisierung; stattdessen gingen die anspruchsvollen Veränderungsprozesse mit ernsten Konflikten einher. Dies gilt insbesondere für Bolivien. Hier gipfelte die Konfrontation zwischen Regierungslager und regionalen Autonomiebewegungen im September 2008 in einer offenen politischen Krise: Die Proteste in den oppositionellen Tieflandprovinzen eskalierten, Städte, Straßen und Gas-Pipelines wurden blockiert und lokale Institutionen des Zentralstaats besetzt; zwischen oppositionellen und regierungsnahen Gruppen kam es zu gewaltsamen Zusammenstößen (vgl. Peñaranda 2009: 152-165).

### **3. Deutsche Lateinamerikapolitik und die Rolle der Demokratieförderung**

#### **3.1 Lateinamerika in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik**

„Lateinamerika ist für Deutschland politisch, wirtschaftlich, wissenschaftlich, entwicklungs- und umweltpolitisch, kulturell und nicht zuletzt menschlich eine wichtige Partnerregion“, formulierte das Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung 1995 (Bundesregierung 1995: 3). Und jüngst betonte auch Kanzlerin Angela Merkel (2008b) in einem Interview, Lateinamerika habe „einen hohen Stellenwert in unserer Außenpolitik“. Die Realität ist offensichtlich eine andere. Lateinamerika ist weder die ökonomisch dynamischste (Asien), noch die bedürftigste und bürgerkriegsgeschüttelte (Subsahara-Afrika), noch die sicherheitspolitisch brisanteste Region (Nahost/Zentralasien).

Folgerichtig ist das Lateinamerika-Konzept von 1995 auch das bisher letzte. An seine Stelle sind seit 2004 knappe „Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik“ getreten. Diese verstehen sich explizit nicht als „ein umfassendes Gesamt-Lateinamerikakonzept“, sondern lediglich als „Orientierungsrahmen“ (AA 2007). Hinzu kommen entwicklungspolitische Lateinamerika-Konzepte des BMZ, die immerhin alle acht Jahre erneuert wurden (BMZ 1992, 2000, 2008). Dies zeigt deutlich, dass die EZ den Schwerpunkt der politischen Beschäftigung Deutschlands mit der Region darstellt. Aber auch für die deutsche Entwicklungspolitik steht Lateinamerika nicht im Zentrum; seit 1980 fließen in der Regel rund ein Zehntel der jährlichen *Official Development Assistance* (ODA) in diese Region (OECD 2010; *eigene Berechnung*). Und für die Außenpolitik ist die Aussage, dass zwischen Deutschland und Lateinamerika „keine poli-

tischen Beziehungen, sondern wirtschaftliche mit ein bisschen Kultur“ bestünden,<sup>2</sup> nur leicht übertrieben.

In letzter Zeit hat das in der deutschen Politik artikulierte Interesse an der Region wieder spürbar zugenommen. Im Jahr 2008 präsentierten BMZ (2008a: 9), CDU/CSU (2008), SPD (2008) und die Lateinamerika-Initiative der Deutschen Wirtschaft (LAI 2008) neue Strategiepapiere. Gemäß Koalitionsvertrag plant die neue Bundesregierung ein aktualisiertes „ressortübergreifendes Konzept“ zur deutschen Lateinamerikapolitik (CDU/CSU/FDP 2009: 121). Offensichtlich hat eine Phase wirtschaftlichen Aufschwungs in der Region die Bedeutung Lateinamerikas als Absatzmarkt deutscher Produkte und Investitionsstandort deutscher Unternehmen wieder stärker ins Gedächtnis gerufen. Mit dem Boom auf den Rohstoffmärkten gewann die Region auch als Lieferant zunehmend knapper Ressourcen an Relevanz. Zugleich erzeugt das wachsende wirtschaftliche und auch politische Engagement ‚neuer Akteure‘ und insbesondere Chinas die Sorge, Deutschland im Allgemeinen und deutsche Unternehmen im Besonderen könnten ins Hintertreffen geraten (vgl. CDU/CSU 2008: 5f; LAI 2008: 2f). Auch als (potenzieller) Partner Deutschlands bei der Gestaltung von Weltpolitik und Weltwirtschaft wird Lateinamerika zunehmend Bedeutung zugemessen (vgl. Merkel 2008b; AA 2007; BMZ 2008a: 9). Schließlich haben die jüngeren politischen Veränderungen in Lateinamerika, der so genannte ‚Linksruck‘, für eine gestiegene Aufmerksamkeit gesorgt: Während aus dem deutschen Mitte-Links-Spektrum Hoffnungsschimmer für Alternativen zum ‚Neoliberalismus‘ und neue Wege des ‚Mehr-Demokratie-Wagens‘ entdeckt werden, sorgen sich konservativ-wirtschaftsliberale Kreise um die neuen „radikal-populistischen“ und „staatsdirigistischen“ Projekte insbesondere eines Hugo Chávez.<sup>3</sup>

### 3.2 Demokratieförderung in der deutschen Lateinamerikapolitik

Die Bedeutung der Demokratieförderung in der Programmatik deutscher Lateinamerikapolitik ist seit den 1990er Jahren kontinuierlich gewachsen (Bodemer 2006: 35). In einer Bilanz deutscher Lateinamerikapolitik betont die Bundesregierung (2004: 10), „die Förderung der Demokratie“ in Lateinamerika sei „seit langem eines der wichtigsten Ziele deutscher Außen- und Entwicklungspolitik“. Das war in den 1980er Jahren noch deutlich anders. Damals wurde Demokratie bestenfalls indirekt gefördert – über ‚klassisch‘ entwicklungspolitische Beiträge zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung (AA 1987: 18). Solidarität und indirekte Unterstützung laufender Demokratisierungsbemühungen und -fortschritte galten als wichtig, von direkter Demokratieförderung war aber – mit

2 So Winfried Hansch (2003), eine Aussage des damaligen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Hans-Ulrich Klose (SPD), wiedergebend.

3 Vgl. einerseits Annen (2008), SPD (2008) und Bundestag (2006: 3036-3041, 2007: 8642-8649), andererseits CDU/CSU (2008) und Bundestag (2006: 3039f, 2008: 16998f).

Ausnahme der politischen Stiftungen – noch keine Rede (vgl. Genscher 1984: 57; Köhler 1986: 64-66).

Der Vergleich der außen- und entwicklungspolitischen Konzepte zeigt den programmatischen Aufstieg der Demokratieförderung als Ziel deutscher Lateinamerikapolitik. So thematisiert das Lateinamerika-Konzept von 1995 zwar generell Demokratie und Rechtsstaat, direkte Beiträge Deutschlands zur demokratischen Entwicklung Lateinamerikas waren allerdings nicht vorgesehen (Bundesregierung 1995: 13). Seit den Leitlinien von 2004, die 2007 lediglich redaktionell aktualisiert wurden, hält es die Bundesregierung dagegen „für vordringlich, zur Konsolidierung der repräsentativen Demokratie [...] in der Lateinamerika und Karibik-Region ihren Beitrag zu leisten“ (AA 2007). Das BMZ sprach das Thema Staat und Demokratie 1992 noch ganz unpolitisch lediglich mit Blick auf „Entbürokratisierung, Verwaltungsreform und Dezentralisierung“ an; unter den Schwerpunktbereichen tauchte Demokratieförderung nicht auf (BMZ 1992: 101, 103). Acht Jahre später bildete die „Modernisierung von Staat und Gesellschaft“ einen von drei Schwerpunktbereichen – neben „Minderung der Armut“ und „Umwelt- und Ressourcenschutz“ (BMZ 2000: 6). Im Jahr 2008 ist auch die begriffliche Scheu vor der Demokratie gefallen: „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Teilhabe der Armen stärken“ wird – neben „Umwelt und Klimaschutz“ sowie „Städtische Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung“ – als einer von drei Schwerpunktbereichen der deutschen EZ mit Lateinamerika benannt (BMZ 2008a: 5). Der klare Fokus auf Demokratieförderung – an Stelle einer technisch verstandenen Verwaltungsmodernisierung – geht einher mit einer expliziten „Akzentverschiebung“: Der bisherige Schwerpunkt auf Dezentralisierung wird zu Gunsten eines breiteren und dezidiert politischen Engagements mit Blick auf Demokratie, Rechtsstaat und Good Governance auf nationaler Ebene verschoben (ebd.: 5, 19).<sup>4</sup>

Im Ergebnis flossen zwischen 2004 und 2007 184,6 Millionen Euro in den Bereich „Staatsmodernisierung/Good Governance“ – das entspricht einem Viertel aller EZ-Zusagen für Lateinamerika (BMZ 2008a: 29). Damit ist dies das quantitativ wichtigste Feld deutscher EZ mit Lateinamerika.<sup>5</sup> Zur Demokratieförderung durch die im engeren Sinne staatliche EZ kommt die Arbeit der politischen Stiftungen, die sich traditionell in diesem Feld bewegen. In der Region sind alle sechs Stiftungen präsent – in Bolivien und Ecuador allerdings lediglich Konrad-Adenauer- (KAS), Friedrich-Ebert- (FES) und Hanns-Seidel-Stiftung (HSS).<sup>6</sup>

4 Gutachten und Dokumente der GTZ bestätigen diesen programmatischen Trend (vgl. Ströbele-Gregor 1996: 53, 59-61; Haldenwang et al. 2004: 2, 4; GTZ 2006a: 9, 10).

5 Dahinter folgen „Tropenwald/Biodiversität“ (162,6 Mio. Euro bzw. 22,2%) und „Erneuerbare Energien und Energieeffizienz“ (93,8 Mio. Euro bzw. 12,8%) (BMZ 2008a: 29).

6 Für 2010 plant die Rosa-Luxemburg-Stiftung in Ecuador die Eröffnung eines Büros für den Andenraum. Die Heinrich-Böll-Stiftung ist in Südamerika in Brasilien und Chile (Zuständigkeit: Cono Sur) vertreten, die Friedrich-Naumann-Stiftung in Argentinien und Brasilien.



## **4. Deutschland und die Transformation der Demokratie in Bolivien und Ecuador**

### **4.1 Rückblick: Die deutsche Bolivien- und Ecuadorpolitik seit den 1990er Jahren**

#### *4.1.1 Bolivien*

Die Beziehungen zwischen Deutschland und Bolivien sind in erster Linie entwicklungspolitische Beziehungen (AA 2008a). Außenpolitisch ist Bolivien aus deutscher Sicht keine relevante Größe, dafür als eines der ärmsten und höchstverschuldetsten Länder Lateinamerikas aber Schwerpunktpartner deutscher EZ. Neben der EZ prägen das kulturelle und bildungspolitische Engagement (deutsche Schulen, Goethe-Institut, deutsch-bolivianische Kulturgesellschaften) sowie die Präsenz einer „deutschen Kolonie“ die deutsch-bolivianischen Beziehungen (vgl. Vogl 2006: 550f). Die wirtschaftlichen Beziehungen sind vernachlässigenswert. Das ohnehin begrenzte Engagement deutscher Unternehmen im bolivianischen Markt läuft primär über deren Präsenz in den wesentlich wirtschaftsstärkeren Nachbarländern (Brasilien, Chile, Peru).

Das starke entwicklungspolitische Engagement Deutschlands ist eng damit verknüpft, dass sich Bolivien in den 1990er Jahren als ‚Erfolgsmodell‘ internationaler Entwicklungsbemühungen etablieren konnte und auch im Rahmen der internationalen Entschuldungsinitiative HIPC als Vorreiter fungierte (vgl. Spanger/Wolff 2003: 29-40). Ausgangspunkt war der erste demokratische Regierungswechsel in Bolivien im Jahr 1985, der mit einem Schwenk hin zu einer (neo-)liberal orientierten Strukturanpassungspolitik einherging (BMZ 1988: 32). Seit 1987 ist Bolivien Schwerpunktland der deutschen EZ und blieb dies auch, als Deutschland Ende der 1990er Jahre begann, die Anzahl der Partnerländer zu reduzieren. Weltweit gehört Bolivien zu den 20 Hauptempfängern bilateraler deutscher ODA (OECD 2006: 92).

Seit Beginn der 1990er Jahre hat die deutsche EZ in Bolivien einen Schwerpunkt im Bereich der Demokratieförderung. Tatsächlich war Bolivien das erste Land weltweit, in dem das BMZ Staatsmodernisierung als Schwerpunkt vorsah (Ströbele-Gregor 1996: 48). Seit 2001 konzentriert sich Deutschland auf drei Schwerpunkte, darunter „Staat und Demokratie“ (BMZ 2007a: 7); die anderen beiden Schwerpunkte liegen in den Bereichen Trinkwasser/Abwasser und nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung (BMZ 2009b). Von den deutschen Gesamtzusagen für Bolivien der Jahre 1999 bis 2008 flossen knapp 20% in den Bereich „Governance & Civil Society“; seit 2003 schwankt der Anteil dieses Sektors an den jährlichen EZ-Auszahlungen zwischen 20 und 30% (OECD 2010; *eigene Berechnung*).

Auf der Ebene der einzelnen Organisationen, die für die Umsetzung der staatlichen EZ Deutschlands zuständig sind, spiegelt sich diese Entwicklung darin, dass praktisch alle so genannten Durchführungsorganisationen in Bolivien im Bereich Demokratieförderung aktiv sind. Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) zielt insbesondere durch „die organi-

satorische und institutionelle Stärkung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ auf die Förderung der Demokratie (vgl. DED 2010a). Die Integrierten Fachkräfte des Centrum für Internationale Migration (CIM) unterstützen in Bolivien den Dezentralisierungsprozess sowie die Verwaltungen auf subnationaler Ebene (CIM 2007: 6). Die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) in Gestalt der KfW-Entwicklungsbank konzentriert ihre Arbeit im Bereich Dezentralisierung auf Armutsbekämpfung und auf das öffentliche Finanzsystem (vgl. KfW 2008a; Zilla 2006: 16).

Der wichtigste Einzelakteur im Feld Demokratieförderung ist die GTZ, die in Bolivien seit mittlerweile acht Jahren ein breit aufgestelltes Großvorhaben „zur Unterstützung dezentraler Regierungsführung und Armutsbekämpfung“ betreibt. In diesem *Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza* (PADEP) wurden Anfang 2002 verschiedene Einzelprojekte aus den Bereichen Dezentralisierung, Planung, Verwaltungsmodernisierung, Munizipalentwicklung, Raumordnung und Entwicklungsfonds zusammengefasst (vgl. GTZ 2005: 7f, 2008b). Neben dem inhaltlichen Schwerpunkt der Unterstützung von Dezentralisierung und Gemeindeentwicklung fokussiert das Programm zudem auf zwei besonders arme Regionen (Norte de Potosí und Chaco). Die erste Phase des Programms lief bis 2005, eine zweite von 2006 bis 2009, und eine dritte und letzte (2010-2011) begann dieses Jahr (GTZ 2010). Zwischen 2002 und 2005 arbeitete PADEP mit „30 Kunden und 40 Projekten“ sowie Gesamtmitteln „in Höhe von 17.938 Mio. Euro“ (Zilla 2006: 17).

Das Geschäft der politischen Stiftungen war – in Bolivien wie anderswo – ‚von jeher‘ das, was heute Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft heißt. Wie bereits erwähnt, sind in Bolivien Ebert-, Adenauer- und Seidel-Stiftung vertreten. Die FES – in Bolivien wie Ecuador lange Jahre als *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS) aktiv – unterstützte etwa seit 1997 den bolivianischen Kongress und half bei der Information der Bürger über die Beteiligungsmechanismen im Kongress. Seit 1986 förderte sie die Dezentralisierung über Studien, die Stärkung „subalternen Sektoren“ und die Ermöglichung und Begleitung von Dialogprozessen. Mit Konferenzen, Workshops und eigenen Publikationsreihen bietet sie einen Raum für politische Reflexionen (FES-ILDIS 2009). Die KAS arbeitet in den Bereichen „Parlamentsberatung und Modernisierung des Staates, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen, bes. Frauen, Jugend, indigene Bevölkerung, Justiz- und Verfassungsreform, Sozial- und Wirtschaftsfragen, Umweltschutz“. Fester Partner ist eine bolivianische Stiftung, die *Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana* (FUNDAPPAC), die „sich die Unterstützung der Parlamentsarbeit und die vermehrte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in politische Prozesse zum Ziel gesetzt“ hat. Im Rahmen von Eigenmaßnahmen im Bereich Demokratie und Partizipation betreibt die KAS zudem die „Fortbildung politischer Akteure auf lokaler und regionaler Ebene“, „die Beratung von Kommunalbeamten in Fragen der kommunalen Selbstverwaltung und Stärkung der Organisationen der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene“ sowie einen „Meinungsaustausch mit aktiven Journalisten“. Außerdem unterstützt sie indigene Organisationen, indem sie „auf der Basis von polit[i]schem Erfahrungsaustausch und zielgruppengerechter politischer Bildung erforderliche Kenntnisse zur politischen Beteiligung“ vermittelt (KAS 2009). Auch die HSS arbeitet in Bolivien mit einer politischen Stiftung zusammen, der *Fundación Boliviana para la Capacitación*

*Democrática y la Investigación* (FUNDEMOS), um „die Handlungskompetenz von Führungskräften aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen und den gesellschaftlichen Dialog, der die nationale Entwicklungspolitik gestaltet, zu konsolidieren“ (HSS 2009).

Neben diesen entwicklungspolitischen Aktivitäten ist auch im Rahmen des Politikdialogs zwischen den Regierungen ein „Sektordialog Staat und Demokratie“ vorgesehen (BMZ 2007a: 10). 2006 betonte die damalige Länderreferentin für Bolivien, Ecuador und Peru im Auswärtigen Amt, das „Hauptziel unserer politischen Beziehungen“ sei es, „Bolivien auf seinem Weg der demokratischen Stabilisierung zu begleiten und zu unterstützen, und so auch zur Stabilität der Andenregion beizutragen“. Wichtig sei dabei „vor allem die Stärkung der demokratischen Institutionen und die Förderung von Gemeinwohlorientierung und Ausgleich zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen“ (Vogl 2006: 549).

In ihrer Analyse deutscher Demokratieförderpolitik in Bolivien fasst Claudia Zilla (2006: 6) zusammen, diese Ziele durch die „Förderung von *good governance*“ darauf, „die Institutionen in ihrer Leistungskapazität zu stärken“ (vgl. auch Bundesregierung 2008: 5f). In diesem Sinne ist auch die Arbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im EZ-Schwerpunkt „Staat und Demokratie“ letztlich auf die Stärkung staatlicher Institutionen ausgerichtet.<sup>7</sup> Dabei gilt „der lokalen Ebene der Städte und Gemeinden“ die größte entwicklungspolitische Aufmerksamkeit (Zilla 2006: 15). Die nationale Ebene findet fast nur in ihrer Bedeutung für die Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses Beachtung (vgl. Gómez 2006).

#### 4.1.2 Ecuador

Aus deutscher Perspektive sind die politischen Beziehungen zu Ecuador durch weitgehende Bedeutungslosigkeit gekennzeichnet. Wirtschaftlich ist Ecuador zwar ein wenig relevanter als Bolivien, aber gleichwohl marginal. Die ökologische Bedeutung des Landes, das mit den Galapagosinseln und vor allem im Amazonasgebiet über eine einzigartige Biodiversität verfügt, garantiert aber eine gewisse Aufmerksamkeit. Zudem gibt es auch in Ecuador eine Reihe deutscher bzw. deutsch-ecuadorianischer Einrichtungen der Kultur- und Bildungszusammenarbeit. Neben diesen kulturellen Beziehungen liegen die „Schwerpunkte der bilateralen Beziehungen“ wiederum auf der EZ (AA 2008b). Auch hier gehört Ecuador allerdings nicht zu den prioritären Partnern Deutschlands und ist entsprechend kein Schwerpunktland; im Zuge der Länderkonzentration wurde es aber immerhin als eines von zehn lateinamerikanischen Partnerländern ausgewählt (BMZ 2005: 121). Seit den 1980er Jahren liegt der Anteil Ecuadors an der bilateralen deutschen EZ mit Lateinamerika (ODA-Auszahlungen) relativ konstant bei etwa 4% (OECD 2010; *eigene Berechnung*).

<sup>7</sup> „Für die Zusammenarbeit in dem Sektor ist die Stärkung der demokratischen und effizienten Regierungsführung unter verantwortlicher Beteiligung der Zivilgesellschaft beabsichtigt.“ (BMZ 2007a: 7)

Der bolivianischen Erfahrung sehr ähnlich entstand auch in der deutschen EZ mit Ecuador ein Demokratieschwerpunkt. 1985 waren die entwicklungspolitischen Prioritäten in Ecuador noch ‚klassisch‘ sozioökonomisch (vgl. Möllemann 1984: 128; Warnke 1985: 130). Aus ersten ‚politischen‘ Projekten entstand 1992 der Schwerpunkt „Modernisierung des Staates“ (BMZ 1993: 816), der bis heute fortbesteht. Obwohl der Status als Partnerland die Konzentration der EZ auf einen Schwerpunktbereich vorsieht, existieren bis dato zwei: „Umwelt- und Ressourcenschutz“ sowie „Modernisierung des Staates, Dezentralisierung und Förderung lokaler Regierungen“ (BMZ 2007b: 6, 2008b). Das aktuelle Länderkonzept sieht allerdings eine „Priorisierung“ des Umweltschwerpunkts vor, und nach gegenwärtiger Planung soll der Demokratie-Schwerpunkt „langfristig“ entfallen (BMZ 2007b: 9, 7). Die ODA-Daten der OECD spiegeln diese Herausbildung eines – wenn auch eindeutig zweitrangigen – Demokratieschwerpunktes: Von den deutschen Gesamtzusagen der Jahre 1999 bis 2008 flossen knapp 15% in den Sektor „Government & Civil Society“; bei den Auszahlungen der Jahre 2004 bis 2008 schwankt der Anteil um 20% (OECD 2010; *eigene Berechnung*).

Auch in Ecuador ist ein breites Spektrum deutscher EZ-Institutionen in der Demokratieförderung aktiv. Der DED in Ecuador „fördert eine partizipative, die Zivilgesellschaft aktiv einbeziehende Entwicklungsplanung und -umsetzung“ auf lokaler Ebene (DED 2009). CIM unterstützt den Dezentralisierungsprozess in Ecuador etwa über die Präsenz Integrierter Fachkräfte in den Verbänden der Gebietskörperschaften. Die KfW ist in Ecuador „auf die Zusammenarbeit mit Kommunen, Munizipien und Provinzregierungen“ ausgerichtet, wobei der Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Zentrum steht (KfW 2008b).

Aus dem Feld deutscher Institutionen sticht wiederum die GTZ hervor. In Ecuador wurden eine Reihe von Einzelvorhaben zu einem großen Programm für „Modernisierung und Dezentralisierung“ zusammengefasst: dem *Programa de Modernización y Descentralización* (PROMODE), das im August 2003 startete und auf insgesamt zehn Jahre angesetzt ist. Ziel ist es, „durch die Verlagerung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen auf nach-geordnete Gebietskörperschaften (Provinzen, Gemeinden und ländliche Ortsteile), Leistungen effizienter, bedürfnisorientierter und unter mehr Beteiligung der Bevölkerung zu erbringen und bereitzustellen“ (GTZ 2005: 21).<sup>8</sup> Den Kern der Aktivitäten bildet dementsprechend die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses, der subnationalen politischen Einheiten und ihrer Verbände sowie generell des öffentlichen Finanzmanagements (vgl. GTZ 2006b: 3, 2009a). In diesem Sinne sieht das aktuelle BMZ-Länderkonzept für den Governance-Schwerpunkt zwei Arbeitslinien vor: „Politikberatung der nationalen und subnationalen Ebene mit Schwerpunkt auf die Themen Dezentralisierung und Fiskalmanagement (Effizienz und Transparenz)“ sowie „Stärkung der dezentralen Verwaltung und Aufbau von Kapazitäten zur Erbringung qualitätsorientierter und am Bedarf der Bürger ausgerichteter Dienstleistungen“ (BMZ 2007b: 8).

8 Die Gesamtkosten wurden auf 6 Millionen Euro veranschlagt, wobei der deutsche Beitrag bei 5 Mio., der Partnerbeitrag bei ca. 1 Mio. Euro liegen sollte (GTZ 2006b: 2).

Auf Seiten der politischen Stiftungen sind in Ecuador wiederum FES, KAS und HSS vertreten. Die Arbeit der FES im Bereich der Demokratieförderung richtet sich einerseits auf die Stärkung demokratischer Institutionen, andererseits auf die Förderung politischer und sozialer Organisationen. Konkrete Themen sind institutionelle Reformen (zuletzt die Verfassungsgebende Versammlung, s.u.), die Förderung eines politisch-programmatischen Dialogs innerhalb des Mitte-Links-Spektrums (z.B. über die Zeitschrift *La Tendencia*) sowie die Stärkung und Erneuerung der Parteien dieses Spektrums (FES-ILDIS 2010). Die KAS nennt als ihre „zentralen Arbeitsfelder“ in Ecuador die „Stärkung der demokratischen Institutionen“, die „Unterstützung von gesellschaftspolitischen und institutionellen Modernisierungsprozessen“, den „Ausbau des Rechtsstaates“ und die „Förderung einer leistungsfähigen und sozialen Wirtschaftsordnung“. Es gibt zudem Eigenmaßnahmen in den Bereichen „Stärkung von Parteien der Mitte“ und „Modernisierung von demokratischen Institutionen“ sowie „Modellprojekte zur politischen Ausbildung der Indígena“ (KAS 2010). Die HSS konzentrierte sich über Jahre auf die Bildung der indigenen Bevölkerung, konkret über ein Stipendienprogramm, das sich primär an Indigene richtet. Hinzu kommen politische Diskussionsforen sowie Bildungsmaßnahmen zur Fortbildung politischer Nachwuchskräfte (HSS 2010).

Analog zu Bolivien liegt der Schwerpunkt der deutschen Demokratieförderpolitik in Ecuador auf den staatlichen Institutionen. Wiederum sind auch die auf zivilgesellschaftliche Partizipation zielenden Vorhaben letztlich auf die staatlichen Institutionen orientiert.<sup>9</sup> Im Zentrum steht dabei erneut die subnationale Ebene (vgl. auch Vega/Zimmermann 2006). Dies ist im Falle Ecuadors direkt der Einschätzung geschuldet, dass die deutsche EZ angesichts politischer Instabilität auf nationaler Ebene wenig strukturelle Beiträge zu leisten vermag, während auf Provinz- und Gemeindeebene deutlich bessere Rahmenbedingungen vorliegen (BMZ 2007b: 6). Vor der Wahl von Rafael Correa konstatierte deshalb eine Evaluation von PROMODE, die „Chancen, auf der nationalen Ebene Beratungserfolge zu erzielen“ seien „begrenzt“, weshalb das Programm „in der nächsten Phase personell stärker auf der regionalen/lokalen Ebene präsent sein“ sollte (GTZ 2006b: 6, 8).

## 4.2 Perzeptionsanalyse: Der deutsche Blick auf Bolivien und Ecuador<sup>10</sup>

In den 1990er Jahren sah man Lateinamerika gemeinhin auf einem linearen Weg der Festigung der Demokratie bei Liberalisierung der Wirtschaft (vgl. Bundesregierung 1995). Seit der Jahrtausendwende wurde dieses Bild zunehmend erschüttert: Eine Phase der wirtschaftlichen Krise (1998-2002) ging nicht nur in Bolivien und Ecuador mit eskalierenden sozialen Protesten und politischen Turbulenzen einher. Seit 2004 ist auch in der

9 „Um eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors am Entwicklungsprozess zu ermöglichen, unterstützt die deutsche EZ zudem die subnationale Verwaltung bei der Erarbeitung partizipativer und territorial ausgerichteter Entwicklungsstrategien.“ (BMZ 2007b: 8)

10 Für die folgende Analyse leistete Timm B. Schützhofer wertvolle Recherche- und Auswertungsarbeiten.

deutschen Politik wieder verstärkt von besorgniserregenden politischen Entwicklungen die Rede.<sup>11</sup> In einem Antrag der damaligen Regierungsfractionen vom Mai 2002, der für eine Intensivierung der Beziehungen zwischen Europäischer Union und Lateinamerika plädiert, spielen die demokratische Entwicklung und mögliche Probleme noch überhaupt keine Rolle – in deutlichem Unterschied zu einem entsprechenden Antrag zwei Jahre später (vgl. SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2002, 2004).

Als gemeinsamer Nenner der deutschen Stellungnahme kann die ambivalente Analyse gelten, in Lateinamerika gebe es zwar generell und mittelfristig einen „Trend zur Konsolidierung demokratischer Transformationsprozesse“, in einigen Ländern aber ließen „die derzeitigen wirtschaftlichen Krisen und sozialen Probleme vor dem Hintergrund extremer sozialer Ungleichheit die erreichte demokratische Konsolidierung indes wieder brüchig erscheinen“ (BMZ 2005: 65f; vgl. AA 2007). Mit Blick auf die Interpretation dieser Beobachtung zeigen sich allerdings markante Unterschiede. So kontrastiert das AA (2007) eine Periode von „Fortschritten“ in den Bereichen „politischer Demokratisierung und wirtschaftlicher Liberalisierung“ seit den 1980er Jahren mit der gegenwärtigen Situation, in der „in einigen Staaten [...] wieder Probleme in den Vordergrund [treten], darunter Krisen der Parteiensysteme, Neopopulismus, zyklische Finanzkrisen und Verschuldung sowie zunehmende soziale Ungleichheit“. Auf Seiten des BMZ dominiert dagegen eine negative Darstellung der „orthodox-marktliberalen“ Strukturanpassungsmaßnahmen früherer Dekaden sowie eine weitgehend positive Perzeption des gegenwärtig laufenden Wandels (BMZ 2008a: 3, 10-12).<sup>12</sup> Allerdings verweist auch das BMZ auf „wenig kohärente, kurzlebige Politikkonzepte, die an den Populismus früherer Jahrzehnte anknüpfen“, sieht teils ernste Probleme in den Bereichen „gute Regierungsführung“ und „Regierbarkeit“ und verweist auf die an Schärfe gewinnenden „sozialen und ethnischen Konflikte“ insbesondere in den Andenländern (ebd.: 10; vgl. auch GTZ 2006a: 8).

Die Unterschiede nehmen weiter zu, wenn man nach politischen Parteien differenziert. Die Identifikation eines Lagers von „radikal-linkspopulistisch geführten“ und „staatsdirigistischen“ Regierungen „mit autoritären Zügen“ bleibt dem deutschen Mitte-Rechts-Spektrum vorbehalten (CDU/CSU 2008: 8, 6, 4).<sup>13</sup> Damit sind „Venezuela, Bolivien, Ecuador und Nicaragua“ angesprochen (ebd.: 5), im Zentrum steht aber eindeutig die Regierung von Hugo Chávez: Diese befindet sich nach Unionssicht auf dem „Weg in einen autoritären Unrechtsstaat“ – zwar „demokratisch gewählt“, aber das „war auch Hitler“ (Bundestag 2004b: 8804).<sup>14</sup> Die SPD (2008) fordert dagegen die Zusammenarbeit mit

11 Vgl. Bundesregierung (2004); CDU/CSU (2004); SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2004); KAS (2004). Dies bestätigen auch die 2004 erstmals veröffentlichten Leitlinien der Bundesregierung (AA 2007).

12 Vgl. im deutlichen Kontrast dazu BMZ (1992: 101).

13 Vgl. CDU/CSU (2004: 4); KAS (2004: 1f, 10); Bundestag (2006: 3039f, 2008: 16998f, 17006f).

14 In der Unionsstrategie heißt es dagegen noch relativ differenziert, Chávez versuche, „ein populistisches Regime semi-autoritären Stils zu etablieren“ (CDU/CSU 2008: 4). Venezuela wird zudem eine breite Ansteckungswirkung auf die gesamte Region zugeschrieben (vgl. Bundestag 2009: 24111, 2004a: 8149; CDU/CSU 2008: 4).

den neuen linken Akteuren in der Region. In ihrer Lateinamerika-Strategie kommen genuine Probleme der politischen Entwicklung kaum vor – sie sind, wenn überhaupt, direkte Konsequenz sozialer „Verwerfungen“ bzw. „Ungleichheit“. Einen verstärkten Dialog sucht man allerdings lediglich mit den „neuen *demokratischen und an unseren freiheitlichen Werten orientierten* linken Kräften“ (SPD 2008), es scheint also auch eine andere – weniger demokratisch und freiheitlich orientierte – Linke zu geben. Letztere wird mit der Person von Hugo Chávez’ identifiziert. Im Unterschied zu Union und FDP werden diesem ‚Lager‘ allerdings keine weiteren Regierungen zugeordnet (vgl. Steinmeier 2008: 16997; Annen 2008). Aus der SPD wendet man sich dagegen, „einzelne Regierungen zu dämonisieren“; der „viel beschworene ‚Linksruck‘ in Lateinamerika“ müsse „differenziert betrachtet werden“ (Bundestag 2006: 3039). Die Regierung Chávez wird dabei zwar zunehmend kritisch gesehen, aber auch hier für Differenzierung plädiert.<sup>15</sup>

#### 4.2.1 Bolivien

„Bolivien erlebt die Geburtswehen einer partizipativen Demokratie, die geltende Machtverhältnisse in Frage stellt. Wir können nur den Rahmen schaffen, Prozesse anleiten, damit solche Veränderungen friedlicher ablaufen“, so der Büroleiter der GTZ in Bolivien, Reinhard von Brunn, im Jahr 2005 kurz vor seiner Abreise aus dem Land (zit. nach Barié 2005). Folgt man dagegen der Adenauer-Stiftung, so weisen alle Aktionen von Präsident Morales bisher „auf eine sozialistische Diktatur im Stile von Kuba und Venezuela“ hin (Weig 2007a: 83). Offensichtlich ist das Spektrum deutscher Positionen zu Bolivien breit. Die offizielle deutsche Einschätzung liegt irgendwo in der Mitte, wie der Blick in das jüngste „Länderkonzept Bolivien“ des Entwicklungsministeriums (BMZ 2007a) sowie eine Erklärung der Bundesregierung zur Menschenrechtssituation in der Andenregion (Bundesregierung 2008) zeigt (vgl. auch Knill 2006; Vogl 2006).

Das BMZ stellt zunächst offen fest, dass die „Reformagenda“ der 1990er Jahre „wegen der unbefriedigenden Fortschritte bei der Verringerung der Einkommensarmut von der Mehrheit der Bevölkerung nicht angenommen worden und letztlich mit der Wahl von Evo Morales abgewählt worden“ ist (BMZ 2007a: 5). Die „neue wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ausrichtung“ der Regierung Morales und insbesondere das erklärte Ziel „der Inklusion der zuvor politisch wie sozioökonomisch marginalisierten indigenen Bevölkerungsmehrheit“ bieten „neue entwicklungspolitische Chancen“ (ebd.: 1). Allerdings habe der „Umgang der MAS-Regierung mit Widerständen gegen ihre neue Politik [...] eine sich radikalisierte politische Polarisierung und sich zuspitzende Verteilungskämpfe ausgelöst, die sich auch zu einer Herausforderung für die demokratische Stabilität des

15 Vgl. Bundestag (2004a: 8192-8194, 2007: 8644, 2008a: 17011, 2009: 24111). Die Position der GRÜNEN unterscheidet sich nicht erkennbar von der der SPD (vgl. Bundestag 2004a: 8148-8150, 2006: 3036-3041). Die Haltung der Partei DIE LINKE wird hier – aufgrund ihrer bis dato marginalen Relevanz für Positionierung und Praxis der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik – nicht eigens betrachtet. Ganz allgemein steht sie den sozialen Bewegungen in der Region relativ bedingungslos nahe und äußert sich zum ‚Linksruck‘ und konkret zu Bolivien und Ecuador dezidiert positiv (vgl. Bundestag 2006: 3040; 2007: 8647f, 2008a: 17000f, 2009: 24114f).

Landes entwickeln können“ (ebd.: 1). Hinzu kommen „Zweifel [...], ob alle Gruppierungen der sehr heterogenen MAS-Bewegung, die Einhaltung demokratischer Regeln immer über die Durchsetzung ihrer ehrgeizigen Reformziele zur Umgestaltung des Landes stellen wollen“ (ebd.: 8). Den Kern der Problemdiagnose bilden aber strukturelle „Defizite“ und „Konfliktursachen“, die die Regierung Morales geerbt und nicht produziert hat: neben der extremen sozioökonomischen Ungleichheit und der andauernd hohen Armut insbesondere eine „mangelnde Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen“, ausgeprägte Korruption und eine „[d]efizitäre Konfliktlösungskultur“ (ebd.: 3).

Auch der Bericht der Bundesregierung betont für Bolivien strukturelle Probleme im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaat, die von der amtierenden Regierung unabhängig sind (vgl. Bundesregierung 2008: 1-7). Verschlechterungen werden zumeist neutral als Ergebnis der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition dargestellt; auf Schuldzuweisungen wird verzichtet.<sup>16</sup> Dies gilt etwa für die faktische Lahmlegung des Verfassungsgerichts aufgrund ausbleibender Neubesetzungen oder für Übergriffe „gegen die Presse und ihre Einrichtungen“ „durch gewalttätige Demonstranten“ (ebd.: 2). Mit Blick auf den Verfassungsprozess ist zwar von Fällen „von massiven Bedrohungen und Behinderungen oppositioneller Politiker“ die Rede, der entscheidenden „Abstimmung über die Abhaltung eines Verfassungsreferendums im Oktober 2008“ wird jedoch ein regulärer Ablauf bei Einbeziehung der Opposition bescheinigt (ebd.: 3). Mit Blick auf die neue Verfassung betont die Bundesregierung, dass „wesentliche Veränderungen“ des ursprünglichen Entwurfs es „auch Oppositionspolitikern erlaubt haben, im Oktober 2008 für das Gesetz über das Verfassungsreferendum zu stimmen“, und dass der vorliegende Entwurf „einen umfassenden Menschenrechtskatalog“ enthalte (ebd.: 5). Auf dieser Linie begrüßte im Januar 2009 die damalige Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul die Annahme der neuen Verfassung als „wichtiges Signal zur Stärkung der Rechte der indigenen Bevölkerung“ (BMZ 2009c).

Ein wiederkehrender Kritikpunkt, der zwar nicht unmittelbar mit der Lage der Demokratie verknüpft ist, aber gleichwohl für die Einschätzung der Regierung Morales durch die deutsche Regierung von Bedeutung ist, betrifft die Wirtschaftspolitik. Während Wieczorek-Zeul (2006) die Ankündigung der ‚Nationalisierung‘ des Erdgassektors durch Präsident Morales mit den Worten kommentierte, jedes Land müsse „souverän entscheiden können, wie es seinen Rohstoffsektor organisiert“, widmete Außenminister Steinmeier eine seiner ganz wenigen Äußerungen zu Bolivien einer kritischen Anmerkung zu diesem Thema, um seiner „großen Skepsis“ Ausdruck zu verleihen (Steinmeier 2006). Bei aller zugestandenen *ownership* steht aber auch die deutsche Entwicklungspolitik dem neuen wirtschaftspolitischen Kurs Boliviens mindestens ambivalent gegenüber (vgl. BMZ 2007a: 4; Knill 2006: 530).

16 Dies gilt auch für die Opposition und konkret die Autonomiebewegungen. Es heißt lediglich sehr unspezifisch und zeitlos, dass es in Bolivien „immer wieder zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit rassistischem Hintergrund“ komme (Bundesregierung 2008: 6).



Deutlich prononciertere Positionen ergibt der Blick auf die einzelnen Parteien bzw. Parteienstiftungen. Unionsfraktion und KAS sehen Bolivien schon lange auf venezolanischem Weg. Vor dem Wahlsieg des MAS gilt Bolivien wie Venezuela als gekennzeichnet durch „populistische und außerparlamentarische, zum Teil auch gewaltbereite Bewegungen“ sowie „Populisten mit Charisma“, die „einen Karneval der Versprechungen“ bieten (CDU/CSU 2004: 4; vgl. KAS 2004: 2). Nach einem Jahr Regierung Morales sieht der damalige Landesbeauftragte der KAS entsprechende Befürchtungen bereits als bestätigt: Die versprochene „demokratische und kulturelle Revolution“ habe sich „als autoritäres politisches Projekt entpuppt“ (Behrens 2007: 1).<sup>17</sup> Aus der Unionsfraktion heißt es denn auch, die Staatschefs in Ecuador und Bolivien wollten „offenbar den Führungsstil von Chávez kopieren“ (Bundestag 2009: 24111).<sup>18</sup> In der Lateinamerika-Strategie der Union wird Bolivien ganz explizit in das politische ‚Lager‘ Venezuelas einsortiert, d.h. mit autoritärem Populismus und wirtschaftspolitischem Staatsdirigismus/Sozialismus identifiziert (s.o.). Zur Verteidigung der fortgesetzten EZ mit Bolivien wird aber aus der Unionsfraktion auch auf die „partizipative Mobilisierung der indigenen Bevölkerungen“ verwiesen, die als „größter Erfolg“ von Evo Morales bezeichnet wird, sowie auf „beachtliche Fortschritte“ im Bereich der „Anerkennung ihrer Rechte und ihrer Rolle im politischen Leben“ (Bundestag 2008b: 15407).

Die Haltung auf Seiten von Sozialdemokratie und FES (sowie der GRÜNEN) ist weniger eindeutig und entspricht im Wesentlichen der oben skizzierten offiziellen Regierungssicht. Die SPD nennt Bolivien unter Morales dezidiert nicht in einem Atemzug mit Venezuela, verzichtet dabei aber in der Regel ganz auf eine Erwähnung des Landes.<sup>19</sup> Ausnahmen bilden vereinzelte Stellungnahmen aus der SPD-Bundestagsfraktion. So bezeichnet Lothar Mark die Autonomie-Referenden der Opposition als „widerrechtlich“ und ruft dazu auf, „die rechtmäßig gewählte Regierung [zu] unterstützen“ (Bundestag 2008a: 17011).<sup>20</sup> Und in einer Debatte zu einem kritischen Bolivianantrag der FDP betont Sascha Raabe, „dass Präsident Evo Morales eine selbstbewusste Politik für die Armen in seinem Land macht“; man könne zwar „gegenüber bestimmten Teilen seiner Politik sicher [Kritik] anbringen“, müsse aber „akzeptieren, dass sich Bolivien diesen Präsidenten gewählt hat“ (Bundestag 2008b: 15408). Auch auf Seiten der FES vor Ort wird die neue Regierung als eindeutig demokratisch legitimiert angesehen und letztlich als mit Risiken behaftete Chance für die bolivianische Demokratie eingeschätzt. Zur neuen Verfassung urteilt die

17 Zu den Einschätzungen der KAS vgl. Behrens (2005, 2006, 2007) und zuletzt – in der politischen Positionierung zurückhaltender – Käss/Velásquez (2009); Käss (2009). Zur HSS vgl. Benavides (2006); HSS (2006).

18 Vgl. Bundestag (2007: 8643). Auch der FDP-Abgeordnete Karl Addicks sieht in Bolivien eine Entwicklung, „die ganz klar undemokratisch und nicht rechtsstaatlich ist“, weshalb „deutsche Leistungen infrage gestellt werden“ dürften (Bundestag 2008a: 17007; vgl. auch Bundestag 2008b: 15409f; FDP 2008).

19 Vgl. Bundestag (2008a: 17003-17006, 2007: 8644-8645, 2006: 3037-3039); Steinmeier (2008); SPD (2008).

20 Analog urteilen DIE GRÜNEN (Bundestag 2008a: 17002). Noch deutlicher im Ton fordert DIE LINKE „massive Unterstützung für den Verfassungsprozess und den gewählten Präsidenten von Bolivien“ (ebd.: 17001).

FES-Büroleiterin in La Paz, diese enthalte „einerseits verfassungsrechtliche Innovationen, die den von der Regierung angestrebten Demokratisierungsprozess in Bolivien weiterführen, [...] andererseits aber auch ein Zusammenspiel von teils widersprüchlichen Artikeln“ (Hölscher 2009: 1). Vor der Wahl verfolgte die FES den Aufstieg von Evo Morales und des MAS allerdings mit eher kritischer Distanz.<sup>21</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Bundesregierung die substanziellen Ziele der Regierung Morales aus entwicklungspolitischer Sicht eindeutig begrüßt. Dies gilt insbesondere für die Armutsbekämpfung sowie die Inklusion der indigenen Mehrheitsbevölkerung. Mit Blick auf Konflikteskalation und Menschenrechts- und Demokratiestandards werden aber gewisse Bedenken gegenüber den Strategien geäußert, mit denen die bolivianische Regierung diese Ziele zu erreichen versucht. Vor allem aber betont man die strukturellen Hindernisse, die der Umsetzung der Regierungspolitik entgegenstehen. Die grundsätzliche demokratische Legitimität der Regierung und ihres politischen Projekts wird nicht in Frage gestellt, die Konfliktrichtigkeit der politischen Lage aber klar benannt. Kritisch wird zudem die wirtschaftspolitische Neuausrichtung gesehen. Interessanterweise – und in Kontrast zur US-Politik – scheint der nicht minder grundsätzliche Kurswechsel der Regierung Morales in der Koka- und Drogenpolitik für die deutsche Politik keine spürbare Rolle zu spielen.<sup>22</sup>

#### 4.2.2 Ecuador

Die „politische Instabilität Ecuadors im vergangenen Jahrzehnt“ bildet den Hintergrund, vor dem das BMZ die Regierung Correa bewertet (BMZ 2007b: 1). Während die zehnjährige Dauerkrise „eine systematische Armutsbekämpfung wesentlich behindert“ habe, „signalisiert“ die neue Regierung nicht nur „Reformbereitschaft und Entwicklungsorientierung“, sie gilt auch als „guten Willens“ (ebd.). Es bestehe jedoch zum einen die Gefahr, dass die Verfassungsgebende Versammlung andere Reformziele von der Agenda verdränge, zum anderen das Problem der „geringen administrativen und technischen Kapazitäten im Land“ (ebd.). Ähnlich ambivalent ist die Einschätzung, dass die derzeitige Regierung zwar „eine wesentlich größere Legitimation als die verschiedenen Vorgängerregierungen“ genieße, allerdings „mit dieser Unterstützung im Rücken die Einhaltung demokratischer Prinzipien im Zweifelsfall hinter [i]hre Reformziele zurückstellt“ (ebd.). Vor diesem Hintergrund könne der anstehende Verfassungsprozess „gar zu neuen politischen Unruhen führen“ (ebd.). Neben diesen generellen Einschätzungen werden einige ordnungs- und wirtschaftspolitische Bedenken gegen das (grundsätzlich begrüßte) Reformprojekt der Regierung geäußert: Es bestehe „die Gefahr, dass die wachsende Bedeutung von Staat und Planung mit einem Aufblähen des Staatsapparates einhergeht“; zudem könnten starke regulierende Eingriffe „mittelfristig private Investoren abschrecken und sich negativ auf

21 Vgl. Quiroga (2003: 5f); Goedeking/Zuazo (2006: 15-20); Toranzo (2006: 15-58).

22 Vor der Wahl von Morales war dies zumindest für die Unionsfraktion – die u.a. auf eine klare Bindung der deutschen Hilfen an eine strikte Drogenbekämpfung drang (vgl. CDU/CSU 2003: 3) – noch ein zentrales Thema.

das Wirtschaftswachstum auswirken“ (ebd.: 2). Neue sozialpolitische Initiativen und der angekündigte umweltpolitische Schwerpunkt werden dagegen positiv dargestellt (ebd.). Analog zum bolivianischen Länderkonzept werden strukturelle „Kernprobleme“ bzw. „Entwicklungshemmnis[se]“ betont; im Bereich der „Regierungsführung“ sind dies „verkrustete Strukturen“, „Korruption und Vetternwirtschaft“, „Zentralisierung der Verwaltungsfunktionen“ sowie „geringe Bürgerbeteiligung“ (ebd.: 3f).

Auch der Bericht der Bundesregierung zur Menschenrechtssituation in der Andenregion betont in seinen Ausführungen zu Ecuador strukturelle Probleme im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaat, die mit der amtierenden Regierung zunächst wenig zu tun haben (vgl. Bundesregierung 2008: 7-14). Mit Blick auf die jüngsten politischen Veränderungen ist die Einschätzung wiederum ambivalent. Einerseits wird die „Förderung der Menschenrechte“ als „erklärtes Ziel der ecuadorianischen Regierung“ bezeichnet und der neuen Verfassung zugeschrieben, sie enthalte „zahlreiche, zum Teil detaillierte Regeln“, die den existierenden Missständen im Menschenrechtsbereich entgegenwirken sollen (Bundesregierung 2008: 7). Konkret ist mit Blick auf das vorgesehene neue Verfassungsgericht von der Einrichtung „eines weniger politisierten Gremiums mit mehr Kompetenzen“ die Rede (ebd.: 7). Andererseits heißt es, dass die neue Verfassung „die Eingriffsrechte des Staates“ stärke und eine Vorgabe enthalte, „derzufolge die Entflechtung von Medien- und anderen Wirtschaftsinteressen binnen zwei Jahren durchzuführen ist“ (ebd.: 8). Konkret verweist der Bericht auf das angespannte „Verhältnis zwischen Regierung und Medien“ und die „unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zweifelhafte Enteignung verschiedener Fernseh- und Radiostationen im Juli 2008“ (ebd.: 8). Generell werde allerdings die „freie Meinungsäußerung“ oppositioneller Kräfte nicht behindert; im Zuge der Verfassungsdebatten hätten sie „umfassend Gelegenheit, ihre politischen Positionen zu präsentieren“ (ebd.). Die sozialpolitische Ausrichtung der Regierung Correa erscheint grundsätzlich positiv, allerdings brächten die verschiedenen Maßnahmen „große Belastungen für den Staatshaushalt“ mit sich und ihre Finanzierung sei „nicht nachhaltig gelöst“ (ebd.: 9). Resümierend heißt es, „objektiv“ sei die Menschenrechtssituation unverändert, aber „subjektiv“ habe die Bevölkerungsmehrheit „den Eindruck, ihre politischen Rechte besser als in der Vergangenheit wahrnehmen zu können“ (ebd.: 11).

Während im BMZ-Länderkonzept noch allgemeine Zweifel an der demokratisch-rechtsstaatlichen Orientierung der Regierung Correa geäußert werden, ist erstaunlich, dass im späteren Bericht der Bundesregierung die harten Auseinandersetzungen der Staatsgewalten im Rahmen des Verfassungsprozesses mit keinem Wort erwähnt werden; diese führten immerhin zur Absetzung oppositioneller Parlamentarier und schließlich zur vollständigen Schließung des gewählten Kongresses. Interviews sowie Stellungnahmen aus den Stiftungen (vgl. Langer 2007; Weig 2007b) legen die Interpretation nahe, dass die deutsche Seite dieses Vorgehen zwar als undemokratisch und widerrechtlich einschätzte, es aber letztlich – angesichts der massiven Unterstützung in Umfragen und Wahlen – akzeptierte (siehe 4.3.2).

Im Büro der Adenauer-Stiftung wurde die Wahl von Correa direkt als „weiterer Sieg des Linkspopulismus in Lateinamerika“ eingeordnet (Rothfritz 2006). Alleine durch die „Polemisierung“ gegen die politischen Institutionen und Parteien habe Correa das ver-

bleibende „bisschen Institutionalität“ bereits vor Amtsantritt „vollends zerstört“ (Rothfritz 2006: 2; vgl. auch Weig 2007a: 89). Nach zweieinhalb Jahren Regierungserfahrung resümiert die KAS deutlich moderater, letztlich sei „realpolitisch kaum etwas geschehen“ (Weig 2009: 39). Zum Verhältnis zu Chávez betont Weig relativierend, Präsident Correa versuche, „Distanz zu Chávez zu halten“, und suche „insgesamt seinen eigenen Weg“ (ebd.: 40).<sup>23</sup> Mit Blick auf die neue Verfassung heißt es zwar, diese bedeute „vor allem“, dass „die politische Macht des Landes [...] in den Händen des Präsidenten konzentriert“ werde (Weig 2009: 45); ansonsten beurteilt die KAS die Verfassung aber durchaus differenziert und betont im Gesamturteil eher das Ausbleiben substanzieller Veränderungen (ebd.: 46f). Auch der Politikstil Correas erscheint als Fortsetzung bekannter Praktiken: Er gebe „wie seine Vorgänger“ „den starken Mann“, „mime den Caudillo“ (ebd.). Allerdings habe Correa „mit seiner radikalen politischen Rhetorik“ das Land „tief“ gespalten (ebd.). Mit Blick auf die von Weig knapp zwei Jahre zuvor aufgeworfene Frage, ob sich Ecuador unter Correa „an der Schwelle zum Autokratismus“ oder auf dem Weg zu einer „Erneuerung der Demokratie“ befinde (Weig 2007b: 1), lautet das vorläufige Urteil der KAS offensichtlich ‚weder noch‘.

Aus anderer Richtung kommend ist die Ebert-Stiftung bei einem erstaunlich ähnlichen Urteil angelangt. Vor den Neuwahlen 2009 wird auf die Befürchtung hingewiesen, die Regierung könne „in den Autoritarismus“ abgleiten, sollte sie eine eigene Mehrheit verpassen (Detsch 2009: 1). Trotz des eigenen partizipativen Anspruchs habe die Regierung „bislang nicht wirklich Räume zur Anbindung oder Artikulation mit den sozialen Bewegungen geschaffen“, und der Präsident scheine diesem Ziel auch „derzeit nicht anzuhängen“ (ebd.: 4). Deutlich positiver als auf Seiten der KAS wird Correas sozialpolitisches Engagement eingeschätzt (ebd.: 4f); allerdings warnt auch die FES davor, dass „eine starke Rolle des Staates bei der Planung und Regulierung der Volkswirtschaft“ zwar den Zeitgeist treffe, aber potenzielle Investoren abschrecke (ebd.: 4). Im Grundton ebenfalls positiver ist das Urteil über die neue Verfassung. In ihr manifestiere sich das Bemühen, „eine sozial gerechte, partizipative und selbstbestimmte Entwicklung unter Anerkennung der kulturellen Diversität und der historischen Wurzeln des Landes zu fördern“ (Langer 2008: 1). Mit Blick auf die Gefahr eines Hyperpräsidentialismus betont auch die FES „die erweiterten Befugnisse des Präsidenten“, verweist aber zugleich auf gestärkte „Kontrollfunktionen des Parlaments“ sowie die „Aufwertung des Verfassungsgerichts“ (Langer 2008: 2f).

Zusammenfassend ähnelt das Ecuadorbild, das deutsche Repräsentanten und Institutionen zeichnen, in vielerlei Hinsicht der skizzierten Einschätzung Boliviens. Allerdings spielt der ethnisch-indigene Faktor im ecuadorianischen Fall – und analog in seiner deutschen Perzeption – eine deutlich geringere Rolle. So wird die Regierung Correa kaum mit verstärkten Bemühungen indigener Inklusion identifiziert –, aber zugleich auch kein ent-

23 Dagegen konstatiert die Seidel-Stiftung, Correa entpuppe „sich immer mehr als ein Klon von Hugo Chávez“ (Senger 2009: 5). Insgesamt sind die HSS-Berichte aus Quito primär nachrichtlich und kaum kommentierend.

sprechendes Risiko einer ethnisch konnotierten Konflikteskalation gesehen. Damit verbunden ist die Hoffnung auf Stabilisierung in Ecuador größer – gerade im Kontrast zur zehnjährigen Dauerkrise –, dafür aber auch die Sorge vor einem neuen populistischen Caudillo. Mangels massiver ‚Nationalisierungen‘ ist die Angst vor einem ‚falschen‘ wirtschafts- und ordnungspolitischen Kurswechsel im Falle Ecuadors weniger ausgeprägt.

### 4.3 Politikanalyse: Die deutsche Politik in Bolivien und Ecuador

#### 4.3.1 Bolivien

Vor dem Hintergrund der dramatischen politischen Veränderungen, die Bolivien in der jüngsten Vergangenheit durchlaufen hat, ist es erstaunlich, wie wenig die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Bolivien davon beeinträchtigt wurden. Die deutsche Bolivienpolitik im Allgemeinen und die EZ im Besonderen weisen ein hohes Maß an Kontinuität auf. Wie aber reagierte Deutschland konkret auf die ‚demokratische Revolution‘ des Evo Morales?

Die offizielle Reaktion der Bundesrepublik auf den Wahlsieg Morales’ war entschieden positiv: Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul versprach im Februar 2006 die fortgesetzte Unterstützung Boliviens (BMZ 2006b) und reiste zwei Monate später nach La Paz, um ein „Zeichen“ zu setzen, „dass die Bundesrepublik ein zuverlässiger Partner für Bolivien ist und wir die Anstrengungen der neuen Regierung vor allem bei der Armutsbekämpfung, beim Schutz der Natur und bei der Stärkung der Rechte der indigenen Bevölkerung unterstützen“ (BMZ 2006c). In Regierungsverhandlungen im Juni 2006 vereinbarten die beiden Länder die Fortsetzung der deutschen EZ in den bestehenden drei Schwerpunkten und – im Demokratieschwerpunkt – konkret die deutsche Unterstützung für die anstehende Verfassungsgebende Versammlung (BMZ 2006a). Wie Interviews zeigen, stand das Auswärtige Amt Morales von Beginn an deutlich skeptischer gegenüber als das BMZ, aber die deutsche Botschaft in La Paz gilt als überwiegend verständnisvoll bis unterstützend (vgl. Riedler 2009).

Ein Blick auf die Daten zur deutschen EZ mit Bolivien bestätigt den Eindruck grundsätzlicher Kontinuität (siehe Tabelle 1 im Anhang). Die Neuzusagen Deutschlands gemäß Regierungsverhandlungen nahmen unter Morales sogar zu (Tabelle 2). Auch die bilateralen Nettoauszahlungen stiegen nach einem Tiefpunkt 2007 zuletzt wieder an; der relative Anteil Boliviens an der deutschen bilateralen EZ mit Südamerika sinkt aber seit 2004 kontinuierlich (BMZ 2010; *eigene Berechnung*). Auch im Bereich der Demokratieförderung zeigt sich vor allem Kontinuität – sowohl in der absoluten Höhe als auch dem relativen Anteil der aufgewendeten Ressourcen. Gemäß dem deutschen Fokus auf die Stärkung von (Good) Governance-Kapazitäten (Zilla 2006) wurden dabei zwischen 2006 und 2008 rund 75% der Ressourcen im Bereich „Regierung & Zivilgesellschaft“ über den öffentlichen Sektor abgewickelt. Die 2008 zugesagten Mittel verweisen auf eine weiter zunehmende Ausrichtung auf die Regierung: Der Anteil des Subsektors „Regierungsverwaltung“ beträgt hier rund 60%, während Justiz und Zivilgesellschaft jeweils 16,7% der Mittel verbuchen (OECD 2010; *eigene Berechnung*).

Ein detaillierter Blick auf das wichtigste deutsche Vorhaben im Demokratiebereich zeigt deutliche Anpassungen an die neue politische Lage. Die wechselnden Schwerpunktbereiche (Komponenten) des GTZ-Programms PADEP verweisen darauf, dass die nationale Ebene spürbar an Bedeutung gewann – relativ zu den subnationalen Einheiten – und deutlich mehr Aktivitäten auf strukturelle politische Reformen zielten, als ursprünglich vorgesehen. So nahm sich eine neue Komponente mit der Verfassungsgebenden Versammlung explizit des wichtigsten politischen Projekts der Regierung Morales an.<sup>24</sup> Diese Kooperation beinhaltete Unterstützung für eine im März 2006 gebildete Einheit des Präsidenten zur Vorbereitung der *Asamblea Constituyente* (REPAC) sowie direkte Hilfen für die Versammlung (GTZ 2008c).<sup>25</sup> Nach Abschluss der Verfassungsgebenden Versammlung verschob die PADEP-Komponente ihren Fokus auf die Unterstützung des Übergangsprozesses von der alten zur neuen Verfassung, der Umsetzung der neuen Magna Carta sowie des neuen Parlaments (vgl. GTZ 2010). Im Bereich der PADEP-Komponente „Dezentralisierung“ arbeitete die GTZ unter anderem eng mit dem bolivianischen Autonomieministerium zusammen, um den veränderten, nun unter dem Titel „Autonomien“ laufenden Dezentralisierungsprozess zu unterstützen. Auf Anfrage der bolivianischen Regierung wurde die Unterstützung des nationalen Planungssystems zu einer eigenständigen (sechsten) PADEP-Komponente aufgewertet.<sup>26</sup> Dass das BMZ auf seiner Webseite erklärt, Deutschland habe (das deutlich ältere) Programm PADEP „initiiert“, um die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans der Regierung Morales zu unterstützen, symbolisiert eindrücklich das Ausmaß der Ausrichtung deutscher EZ an den Prioritäten der neuen bolivianischen Regierung (BMZ 2009b). Dies mag sich darauf beziehen, dass PADEP just zum Regierungswechsel in Bolivien von der ersten (2002-2005) zur zweiten Phase (2006-2009) überging – ist aber jedenfalls bemerkenswert, bedenkt man die enge Ausrichtung des Programms an der Dezentralisierungspolitik der Vorgängerregierungen und den deutlichen Politikwechsel unter Morales.

Ein Prozess der Anpassung zeigt sich auch in der verstärkten Konfliktsensibilität der deutschen EZ in Bolivien. Die steigende Aufmerksamkeit für Krisenprävention und Konfliktmanagement folgte generell auf die Eskalation sozialer Konflikte seit dem Jahr 2000 und spiegelt einen allgemeinen Trend in der deutschen EZ, erhielt aber durch die spezielle

24 Die ursprüngliche Entscheidung, die Vorbereitung einer Verfassungsgebenden Versammlung im Rahmen von PADEP zu unterstützen, wurde bereits Ende 2003 getroffen (GTZ 2008c: 5). Tatsächlich unterstützte Deutschland – über die GTZ sowie die politischen Stiftungen – den unter Carlos Mesa im November 2003 angestoßenen Vorbereitungsprozess (GTZ 2008c: 10-18; vgl. Gómez 2006: 25-27, 33).

25 Die Maßnahmen von PADEP umfassten technische Hilfen für die Präsidentschaft, das Direktorat und die Technische Einheit der Verfassungsgebenden Versammlung, Unterstützung für „territoriale Treffen“ von Repräsentanten mit zivilgesellschaftlichen Gruppen in den neun Departments des Landes, die Beratung von 13 der 21 Kommissionen der *Constituyente* sowie Unterstützung für die (elektronische) Sammlung, Systematisierung, Dokumentation und öffentliche Verbreitung der Diskussionen und Vorschläge (GTZ 2008c: 37, 39, 43-45).

26 Zur dritten PADEP-Phase wurden die Komponenten allerdings wieder auf drei reduziert: „Reform der Staatsstruktur“, „Neues Öffentliches Rechnungswesen“ und „Konstruktives Konfliktmanagement“ (GTZ 2010).

Situation unter der neuen Regierung einen zusätzlichen Impuls. Die deutschen ODA-Daten verzeichnen seit 2006 Aufwendungen im Bereich Friedensaufbau/Konfliktprävention (OECD 2010). Seit 2007 gibt es ein Programm des Zivilen Friedensdiensts in Bolivien (DED 2010b). PADEP ist seit 2002 im Bereich der Konfliktlösung und Krisenprävention aktiv und entwickelte beispielsweise ein umfassendes „Frühwarnsystem“ für soziale Konflikte (Lorenz 2003). Mittlerweile beschäftigt sich eine ganze PADEP-Komponente mit dem Thema Konfliktmanagement (GTZ 2010). Seit 2007 bemüht sich die deutsche EZ in Bolivien zudem darum, ein einheitliches Verfahren zu etablieren, um Vorhaben systematisch auf potenziell konfliktschürende Wirkungen zu prüfen; in einzelnen Fällen wurden entsprechende Instrumente (z.B. *Peace and Conflict Assessments*) bereits angewendet (GTZ 2009b; DED 2010b). Auch im Bereich der Demokratieförderung ist das Bewusstsein gestiegen, dass sich – im gegenwärtig hoch politisierten Kontext Boliviens – selbst eine ‚technisch‘ konzipierte Zusammenarbeit systematisch mit den politischen und konfliktbezogenen Implikationen ihrer Maßnahmen auseinandersetzen muss (vgl. GTZ 2008c). Als konkrete Reaktion verschob sich die Zusammenarbeit von PADEP mit den politischen Institutionen (Zentral- und subnationale Regierungen, Parlament, Verfassungsgebende Versammlung) zumindest partiell von der technischen Beratung zur Unterstützung von Dialog- und Konzertierungsprozessen. Ein zentrales Beispiel ist die inoffizielle deutsche Beteiligung an den Verhandlungen zwischen Regierungslager und Opposition, die schließlich im Oktober 2008 den benannten Verfassungskompromiss im Kongress ermöglichten (siehe 2.). Deutschland war dabei nicht Teil der Gruppe von internationalen Beobachtern, die die Verhandlungen zwischen Regierung und regionaler Opposition in Cochabamba begleiteten (Peñaranda 2009: 178-180); GTZ/PADEP konnte aber persönliche Beziehungen zu Zentralregierung und der oppositionellen Präfektur von Tarija einbringen, um den Dialog einzuleiten, und war in Gestalt von einzelnen (Ex-)Mitarbeitern auch direkt an den Gesprächen beteiligt.

Die deutsche Demokratieförderpolitik, insoweit sie von der GTZ durchgeführt wird, orientiert sich zu weiten Teilen an der Partnerregierung. Soweit sie sich auf (partei-)politische Akteure bezieht, wie etwa im Fall der Verfassungsgebenden Versammlung, bemüht sie sich um eine „parteiübergreifende Orientierung“, um ein „neutrales Erscheinungsbild“ aufrechtzuerhalten (GTZ 2008c: 50). Im Unterschied zur GTZ nehmen die politischen Stiftungen qua Auftrag einen expliziten politischen Standpunkt ein. Im Fall der Regierung Morales war es an der Ebert-Stiftung, sich der Regierungspartei MAS anzunähern (vgl. Zuazo 2009). Da die FES eng mit Vorgängerregierungen und ‚traditionellen‘ Parteien zusammengearbeitet hatte, war eine solche Annäherung nicht einfach, zumal sie mit der vorherigen (anscheinend offiziell vom Auswärtigen Amt durchgesetzten) Position brach, mit der von Morales und dem MAS repräsentierten Oppositionsbewegung nicht zu kooperieren. Im veränderten Kontext entsprach die Politik der Annäherung und Einbindung nun aber der Entscheidung der deutschen Regierung, sich auf die neue Regierung

einzulassen.<sup>27</sup> Die Politik der Annäherung bedeutete aber keine explizite Unterstützung für den MAS und seine politischen Positionen; gemäß der durchaus skeptischen Haltung der Ebert-Stiftung gegenüber der Regierung (siehe 4.2.1) ging es primär um parteiübergreifende Aktivitäten unter Einschluss von MAS-Vertretern.<sup>28</sup> Hier ähnelt die generelle Orientierung der FES der staatlichen EZ: Die Zusammenarbeit mit Regierung und Regierungslager zielt auf die ‚moderaten‘ oder ‚demokratischen‘ Kräfte und Personen innerhalb des Kabinetts und des MAS.

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums unterstützte die Seidel-Stiftung die nach der Wahl von 2005 einzig verbliebene Oppositionspartei PODEMOS – dies nun in der Tat bei explizit parteipolitischer Positionierung, wenn auch indirekt über die Förderung der bolivianischen politischen Stiftung FUNDEMOS. Die Arbeit der Adenauer-Stiftung war dagegen eher neutral; so wurde etwa die Unterstützung der lokalen Stiftung FUNDAPPAC, die parteiübergreifende Parlamentsberatung leistet, deutlich ausgebaut. Dies kontrastiert mit den klar oppositionellen Stellungnahmen der KAS (siehe 4.2.1) und dürfte nicht zuletzt einem Mangel an potenziellen (partei-)politischen Kooperationspartnern geschuldet sein.<sup>29</sup> Auf regionaler Ebene verfolgt die KAS seit 2006 ein Programm zur Förderung indigener Partizipation, das auf die Herausbildung und Stärkung (moderater) politischer Führungsfiguren aus der indigenen Bevölkerung setzt – ein elitenzentriertes Vorhaben, das explizit als Kontrapunkt zur Dominanz linker und revolutionärer Positionen in den indigenen Bewegungen Boliviens und Ecuadors konzipiert ist (vgl. Meentzen 2007; Weig 2007a). Aus diesen verschiedenen politischen Richtungen trugen die drei politischen Stiftungen auch zum laufenden Verfassungsprozess bei, insbesondere in Gestalt von Diskussionsbeiträgen, Vorschlägen und kritischen Analysen sowie – im Fall der Ebert-Stiftung – über die Unterstützung lagerübergreifender Kompromissbildungsprozesse.<sup>30</sup>

27 Die FES-Entscheidung, sich gegenüber dem MAS zu öffnen, entsprach dabei auch den Eigeninteressen der Stiftung: Während der FES die traditionellen parteipolitischen Partner weitgehend abhanden gekommen waren, verblieb der MAS als vorerst einzige relevante Partei im politischen Mitte-Links-Spektrum.

28 Gleichzeitig soll die FES an einer oppositionellen Initiative zum Aufbau einer neuen sozialdemokratischen Partei beteiligt sein (siehe *La-Época.com*, 25. Februar 2007).

29 Auch die traditionellen (partei-)politischen Partner der KAS sind weitgehend von der Bildfläche verschwunden, die verbleibende konservative Oppositionspartei bereits von der HSS ‚besetzt‘. Zudem war die KAS zögerlich gegenüber einer Zusammenarbeit mit der neuen regionalen Opposition (vor allem in Santa Cruz), die zwar generell dem konservativen Lager zugehört, aber mitunter offen secessionistisch und rassistisch auftritt; so zog sich die Adenauer-Stiftung etwa – nach ersten Ansätzen einer Zusammenarbeit – Anfang 2008 von der Unterstützung einer in Santa Cruz beheimateten politischen Organisation (*Autonomía para Bolivia*) zurück.

30 Im Vorbereitungsprozess zur *Constituyente* unter den Vorgängerregierungen war die KAS sehr viel direkter involviert als im Kontext der eigentlichen Versammlung (vgl. Schwarzbauer 2007). Die FES leistete dagegen einen zentralen Beitrag *nach* der Versammlung: Sie unterstützte lagerübergreifende Bemühungen um einen Kompromiss zur Verfassungsvorlage (Alarcón et al. 2008; Chávez et al. 2008; Romero et al. 2009); die so geschaffenen persönlichen Beziehungen zwischen zentralen ‚Kontrahenten‘ sowie die konkreten Vorschläge zur Verfassungsreform bildeten wichtige Grundlagen für den Dialog, der im Kongressabkommen vom Oktober 2008 mündete (Peñaranda 2009: 149, 162).



Dieser Überblick über die deutschen Reaktionen auf den Regierungswechsel bestätigen grundsätzlich die offizielle Aussage, dass die deutsche EZ den von Evo Morales initiierten Veränderungsprozess „unterstützt, um die Demokratie zu vertiefen und den Kampf gegen die Armut zu stärken“ (Cooperación Bolivia Alemania 2007: 1). Diese generelle Haltung bedeutet allerdings nicht, dass deutsche Kritik an Zustand und Wandel der Demokratie nicht regelmäßig artikuliert wurde. Dies stand auch offiziell auf der Tagesordnung des politischen Dialogs der Regierungen (BMZ 2007a: 10), verblieb aber fast ausschließlich in nicht-öffentlichen Formen und ist entsprechend schwierig nachzuvollziehen.<sup>31</sup> In ausgewählten Fällen reagierte Deutschland allerdings auch durch direkte Maßnahmen. Als sich zum Beispiel die prozeduralen Unregelmäßigkeiten und Konflikte im Rahmen der Verfassungsgebenden Versammlung im Dezember 2006 und erneut in den letzten Monaten der Versammlung 2007 zuspitzten, setzte Deutschland – im Rahmen einer gemeinsamen Politik der Europäischen Union – die Unterstützung des Prozesses aus. In Reaktion auf die höchst umstrittene Verabschiedung der Verfassungsvorlage im Dezember 2007 nahm Deutschland den ursprünglichen Plan zurück, bei der öffentlichen Verbreitung (Sozialisierung) des Entwurfs zu helfen. Entsprechend reagierte die GTZ auf die verfassungswidrige Verabschiedung von „Autonomiestatuten“ durch die oppositionellen Provinzregierungen (siehe 2.): PADEP stoppte temporär jegliche neue Kooperationsinitiativen mit den Präfekturen, band die Zusammenarbeit mit den Präfekten an die Zustimmung der Zentralregierung und begrenzte die Unterstützung auf Bereiche, die keinen Beitrag zum Prozess regionaler Autonomie leisteten.

Ein weiterer Fall betrifft das deutsche Unternehmen, das von der bolivianischen Politik der ‚Nationalisierung‘ des Gassektors betroffen war (siehe 2.). Im Fall Oiltanking setzte sich die deutsche Botschaft bei der bolivianischen Regierung kontinuierlich für eine Verhandlungslösung (d.h. eine ‚angemessene‘ Entschädigung) ein. Auf dem EU-Lateinamerika-Gipfel im Mai 2008 in Lima verwendete Kanzlerin Merkel augenscheinlich einen Großteil ihres Gesprächs mit Präsident Morales auf dieses Thema (vgl. La-Razón.com, 22.4.2008; ElDiario.net, 26.5.2008). Als direkte Sanktion suspendierte die deutsche Regierung zudem ein Umweltprojekt im Bereich Klima und Energie – aber darüber hinaus hatte der Streitfall keine spürbaren Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen und die deutsche EZ (vgl. Riedler 2009: 14).<sup>32</sup>

#### 4.3.2 Ecuador

Die offizielle deutsche Reaktion auf die Wahl von Rafael Correa lässt sich am ehesten als unterstützendes Abwarten oder als abwartende Kontinuität beschreiben. Wie die Perzeptionsanalyse (4.2.2) gezeigt hat, waren auf deutscher Seite mit Blick auf Correa sowohl die Hoffnungen als auch die Befürchtungen geringer als im Fall von Morales. Zugleich ist

31 Vereinzelte offizielle Stellungnahmen zu innerbolivianischen Ereignissen bleiben sehr neutral (vgl. BMZ 2008c, 2009c).

32 Nach langwierigen Verhandlungen zwischen der deutschen und der bolivianischen Seite gelang offensichtlich ein Kompromiss zur Frage der Entschädigung, der aber bis zuletzt noch der Umsetzung harhte.

Deutschland in Ecuador weniger stark engagiert. Entsprechend lag eine Haltung nahe, die die deutsche Unterstützung für Ecuador – nun eben mit Fokus auf die neue Regierung – fortsetzte und zunächst abwartete, ob Correa eine Stabilisierung des seit zehn Jahren von nahezu permanenten Krisen und vorzeitigen Präsidentenstürzen geschüttelten Landes gelingen sollte.

Im entwicklungspolitischen Engagement schlägt sich dies in weitgehender Kontinuität nieder. Die jährlichen Auszahlungen an ODA bewegen sich seit 2003 zwischen 21 und 28 Millionen Euro; in den ersten beiden Jahren der Regierung Correa (2007-2008) verzeichnen sie einen klaren Aufwärtstrend (siehe Tabellen 3; BMZ 2010). Die Neuzusagen bewegen sich allerdings zwischen 2002 und 2010 auf einem konstanten Niveau (Tabelle 4). Dies gilt auch für die EZ-Mittel, die zwischen 2004 und 2008 in den Bereich „Government & Civil Society“ fließen (OECD 2010). Bei den Regierungsverhandlungen im Juni 2008 wurden zuletzt 23 Mio. Euro für 2008 bis 2010 zugesagt, davon 3,5 Millionen (ca. 15%) für den Bereich Staatsmodernisierung und konkret für das GTZ-Vorhaben PROMODE (AGECI 2008).<sup>33</sup> Dabei ist unter der Regierung Correa der Anteil der Gelder im Bereich „Government & Civil Society“, der über den öffentlichen Sektor kanalisiert wurde, weiter gestiegen, während der über „die Zivilgesellschaft“ abgewinkelte Anteil 2008 deutlich gesunken ist. Entsprechend bildet der Subsektor „Regierungsverwaltung“ durchgehend – und zuletzt wieder steigend – das dominante Ziel deutscher Demokratiefördermaßnahmen, deutlich vor „Zivilgesellschaft“. Analog zu Bolivien sind auch in Ecuador seit 2007 Aktivitäten im Bereich „Friedensaufbau/Konfliktprävention“ zu verzeichnen (OECD 2010).

Im Bereich der Demokratieförderung ist das Abwarten offiziell Programm. Gemäß BMZ-Länderkonzept soll der Schwerpunkt „Modernisierung des Staates“ nur dann „mittelfristig“ beibehalten werden, wenn „strukturelle Verbesserungen die Effektivität der EZ gewährleisten“ (BMZ 2007b: 8). Mit dem neuen Präsidenten verbanden sich gewisse Hoffnungen auf politische Stabilisierung, aber zugleich eine gehörige Skepsis. Entsprechend wird die Zusammenarbeit in diesem Bereich fortgeführt, allerdings auf niedrigem finanziellen Niveau – und auf der Basis eines hoffnungslos veralteten Schwerpunktstrategiepapiers (BMZ 2004), auf dessen Überarbeitung aufgrund der ungewissen Zukunft des Bereichs verzichtet wurde.

Die Bundesregierung beobachtete die von der Regierung Correa vorangetriebenen politischen Veränderungen durchaus mit Sorge. Entsprechend sah Deutschland für den Politikdialog als Thema u.a. die „Wahrung bzw. Festigung der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen im Laufe der geplanten Staatsreformen (einschließlich der Menschenrechte und der Pressefreiheit)“ (BMZ 2007b: 9) vor. Kritische Bemerkungen zur politischen Entwicklung von deutscher Seite blieben aber weitgehend auf nicht-öffentliche Gespräche begrenzt. Eine Ausnahme bildeten die politischen Turbulenzen, die

33 Zugleich wurden offensichtlich verbleibende PROMODE-Mittel aus der ersten Phase des Programms zur Verwendung freigegeben, womit die Reduktion des Budgets deutlich abgemildert wurde.

der Verfassungsgebenden Versammlung vorausgingen. Die kollektive Suspendierung oppositioneller Abgeordneter (siehe 2.) führte, so ein Interviewpartner in Ecuador, zu einem „Riesenaufschrei“ der deutschen Institutionen (BMZ und Botschaft). Ein Kommuniqué der EU, initiiert und vorgetragen vom deutschen Botschafter, war die Folge.<sup>34</sup> Correa wies die Kritik zurück – und setzte sich innenpolitisch auf ganzer Linie durch. Erkennbare Konsequenzen von deutscher bzw. europäischer Seite hatte dies nicht. Deutschland fügte sich offensichtlich der Einsicht, dass Correa nicht nur auf breite Unterstützung in der Bevölkerung zählen konnte, sondern sich alle entscheidenden Schritte in Referenden und Wahlen demokratisch legitimieren ließ. Schließlich unterstützte Deutschland – teils direkt, teils indirekt – die Verfassungsgebende Versammlung, und das Auswärtige Amt stellte dafür gar Sondermittel zur Verfügung.

Damit ist bereits die wichtigste Anpassung an die neue Regierung benannt. Mit Blick auf das GTZ-Programm PROMODE sah das BMZ-Länderkonzept die „Möglichkeit [vor], den Prozess der Verfassungsgebenden Versammlung auf Nachfrage vorsichtig zu begleiten“. Dabei ist nicht nur das eingeschobene „vorsichtig“ plausiblerweise eine Reaktion auf die Erfahrung der hochpolitisierten *Constituyente* in Bolivien, sondern auch die Ergänzung, dass „dies besonders eine Unterstützung der Konsensfindung und technische Beratung bei den Themen Dezentralisierung und Fiskalmanagement beinhaltet“ (BMZ 2007b: 8). Jedenfalls bildete die Unterstützung der Verfassungsreformen – der *Constituyente* wie der anschließenden Implementation der neuen Verfassung – einen Schwerpunkt in der laufenden Phase von PROMODE. Neben direkten Hilfen für die Versammlung<sup>35</sup> lief der GTZ-Beitrag zur *Constituyente* vor allem indirekt über die Unterstützung der PROMODE-Partner.<sup>36</sup> Letzteres gilt auch für den DED, der etwa seine Zusammenarbeit mit dem indigenen Dachverband CONFENIAE gezielt auf die Beeinflussung des Verfassungsprozesses ausrichtete (Frank/Cisneros 2009).

Auch die in Ecuador vertretenen politischen Stiftungen begleiteten „den Verfassungsgebungsprozess im Rahmen von Informations- und Beratungsseminaren“ (Bundesregierung 2008: 11). Für diese Sonderaktivitäten stellte das Auswärtige Amt über die Botschaft zusätzliche Mittel zur Verfügung. Besonders engagierte sich die Ebert-Stiftung – nicht zuletzt, weil in Gestalt von Alberto Acosta ein ehemaliger FES-Mitarbeiter zum Präsidenten der *Constituyente* gewählt wurde. Die FES unterstützte die Versammlung mit direkten Beratungsleistungen: Neben einem Beitrag zur parteiübergreifenden inhaltlichen Vorbe-

34 In dem Kommuniqué drückten die EU-Botschafter ihre „Besorgnis [...] über die komplexen politischen Momente“ aus und riefen Regierung und Opposition auf, „den Rechtsstaat, die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Justiz und den Pluralismus“ zu verteidigen (Hoy.com.ec, 11.5.2007; vgl. Ponce 2007).

35 GTZ-Partner war die für internationale Beziehungen zuständige Koordinationseinheit, über die Besuche internationaler Experten, Beratungsdienste für die Kommissionen, Workshops und Diskussionsforen unterstützt wurden. Außerdem beteiligte sich die GTZ an der Geberkoordination im Rahmen des Verfassungsprozesses.

36 Dies waren u.a. das Planungs- und Entwicklungssekretariat (SENPLADES) und das Finanzministerium auf zentralstaatlicher, die Verbände der Provinzen, Munizipien und Gemeinden auf subnationaler Ebene.

reitung und Begleitung des Prozesses innerhalb des Mitte-Links-Spektrums<sup>37</sup> bildete die FES parallel zur *Constituyente* eine Expertengruppe, die faktisch als direkter Dienstleister der Versammlungsleitung fungierte. Die Seidel-Stiftung unterstützte „in erster Linie“ oppositionelle Mitglieder der *Constituyente* aus dem Mitte-Rechts-Spektrum: Über die HSS-Partnerorganisation *Corporación Autogobierno y Democracia* erhielten „Gruppen der ecuadorianischen Zivilgesellschaft [...] sowie Experten in verfassungsrelevanten Themen aus dem In- und Ausland“ die Möglichkeit, „ihre Vorstellungen und Erfahrungen ausgewählten Mitgliedern der Verfassungsgebenden Versammlung nahezubringen“ (HSS 2008). Die Adenauer-Stiftung verzichtete auf einen direkten Beitrag zum Verfassungsprozess und konzentrierte sich auf die Förderung einer kritischen Beobachtung: Drei lokale Experten aus dem politischen Spektrum der KAS wurden zum Versammlungsort entsandt und kommentierten in wöchentlichen Zeitungsartikeln das Geschehen (vgl. Toral 2008).

Die inhaltlichen Veränderungen der GTZ-Demokratieförderaktivitäten folgten einer pragmatischen Anpassung im Rahmen konstanter Arbeitsschwerpunkte. Dabei konnte auch in Ecuador pünktlich zum Regierungswechsel eine neue Phase von PROMODE konzipiert und eingeleitet werden. Konkret verlangte (und ermöglichte) der Politikwechsel unter Correa eine stärkere Hinwendung zur nationalen Ebene und zu Fragen von Staatsreform und zentralstaatlicher Entwicklungsplanung. Programmatisch schlug sich dies in einer neuen PROMODE-Komponente „Staatsreform“ nieder (GTZ 2009a).<sup>38</sup> Institutionell war ein Wechsel des operativen Partners notwendig. Die Regierung Correa wickelte den *Consejo Nacional de Modernización del Estado* (CONAM) ab, der unter den Vorgängerregierungen für einen (neo-)liberalen Staatsmodernisierungsprozess gestanden und den wichtigsten operativen Partner von PROMODE gebildet hatte. Zentrale Koordinationseinheit für Staatsreform und Entwicklungsplanung wurde die *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo* (SENPLADES). SENPLADES legte dabei zunächst einen Schwerpunkt auf Dekonzentration, d.h. rein administrative Dezentralisierung ohne Kompetenzabgabe, und betonte generell die Stärkung *nationaler* Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten. Die deutsche EZ folgte diesem Politikwechsel und wählte SENPLADES als zentralen Partner und politischen Träger von PROMODE.<sup>39</sup>

Auch in Ecuador zeigt sich eine Hinwendung der GTZ zur Unterstützung politischer Dialogprozesse – in Ergänzung der ‚klassisch‘ technischen Beratung. Damit reagierte die deutsche EZ allerdings weniger auf Correa als generell auf die Erfahrung von politischer

37 Vgl. FES-ILDIS/La Tendencia (2007) sowie die Hefte 5/2007 und 7/2008 der Zeitschrift La Tendencia.

38 Neben „Staatsreform“ gibt es nur mehr zwei weitere Komponenten: „Fiskalmanagement und innerstaatliche Finanzbeziehungen“ sowie „Dezentralisierte, koordinierte Dienstleistungen“ (GTZ 2009a). Vor Antritt der Regierung Correa hießen die damals vier Komponenten „1. Politischer Dialog, 2. Armutsorientiertes Finanzmanagement, 3. Lokale und regionale Wettbewerbsfähigkeit, 4. Bürger und dezentrale Verwaltung.“ (GTZ 2006b: 3)

39 Dies schloss auch eine Abkehr vom bisherigen Dezentralisierungsmodell Ecuadors ein, in dem Kompetenzen auf Nachfrage der subnationalen Entitäten ‚nach unten‘ abgegeben werden (vgl. Faust et al. 2008: 91f).

Instabilität und Krise seit 1997. Bereits vor Correa hatte PROMODE konkrete Gesetzesvorhaben durch die Förderung breiterer Konzertierungsprozesse unterstützt.<sup>40</sup> Unter Correa betrifft dies den Verfassungsprozess und die anschließende Implementation der neuen Verfassung.

Die Anpassungspfade der politischen Stiftungen folgten auch jenseits der *Constituyente* dem jeweiligen parteipolitischen Profil. Die Arbeit der Ebert-Stiftung war – insbesondere in den ersten beiden Jahren der Präsidentschaft Correas – sehr regierungsnah und zu weiten Teilen auf die unterstützende Begleitung der Verfassungsreformen ausgerichtet. Dies war möglich (und lag nahe), weil die FES in Ecuador – im Unterschied zu Bolivien – direkte Drähte ins Regierungslager besaß. Allerdings legte sich die FES nicht auf die Regierungspartei PAIS als Partner fest. Seit Abschluss der Verfassungsreform zielten Maßnahmen einerseits auf die Stärkung demokratischer Institutionen (z.B. des Wahlgerichts) und die Umsetzung der Verfassung, andererseits aber wieder verstärkt auf die Förderung eines partei- und lagerübergreifenden Dialogs im Mitte-Links-Spektrum inkl. der Unterstützung offen oppositioneller gewerkschaftlicher Reorganisationsprozesse. Adenauer- und Seidel-Stiftung setzen dagegen relativ klar auf das oppositionelle Spektrum rechts der Mitte, ohne dort aber über feste Partnerparteien zu verfügen. Seit dem Verfall der ecuadorianischen Christdemokratie hat die KAS keinen institutionellen Partner mehr im Bereich der Demokratie- und speziell Parteienförderung. Anfang 2010 schloss sie jedoch ein Kooperationsabkommen mit dem *Partido Sociedad Patriótica*, der Partei des Ex-Präsidenten Lucio Gutiérrez, die sich unter Correa als wichtigste Oppositionskraft etabliert hat (KAS 2010). Damit wendet sich die Adenauer-Stiftung einer politischen Kraft zu, der ihr Büroleiter selbst im Rückblick „selbstherrliches Regieren mit stark autokratischen Zügen“ attestiert (Weig 2009: 42).<sup>41</sup> Die Seidel-Stiftung kooperiert in der unmittelbar (partei-)politischen Arbeit mit wechselnden Partnerorganisationen, in denen individuelle ‚Hoffnungsträger‘ des konservativen Lagers, die ihre jeweiligen politischen Parteien verlassen haben, an neuen Perspektiven arbeiten.<sup>42</sup> Damit bemüht sich auch die HSS, nach Jahren der fast ausschließlichen Arbeit im Bereich indigener Bildungsförderung das (partei-)politische Profil ihrer Arbeit wieder deutlich zu stärken.

Bereits vor Antritt Correas zeigte sich für die deutsche Demokratieförderpolitik in Ecuador ein Trend, der sich als Reaktion auf die Jahre der politischen Instabilität interpretieren lässt: Angesichts der enormen Schwierigkeiten, auf nationaler Ebene nachhaltige Beiträge zur „Staatsmodernisierung“ zu leisten, konzentrierte sich Deutschland auf die subnationale Ebene (siehe 4.1.2). Da allerdings auch Dezentralisierung vom nationalen Rahmen abhän-

40 Vgl. Faust et al. (2008: 161-163); GTZ (2006a: 9f); Rodríguez (2006).

41 Im Gegenzug stellte die KAS 2009 die langjährige Förderung einer Nichtregierungsorganisation ein, die nicht im christdemokratischen Lager verortet ist, sondern ein eher linkes Profil besitzt: CEDIME hatte für die KAS seit 1997 das parteiübergreifende Programm *Participación Política y Mujer* durchgeführt.

42 Dies sind gegenwärtig die *Corporación Autogobierno y Democracia*, die *Fundación Acción y Desarrollo Comunitario* (ACDECOM) sowie die *Fundación Libertad 10 de Agosto* (HSS 2010). Die beiden ersten Organisationen und ihre Führungsfiguren (Luis Fernando Torres, Mae Montaña) sind oppositionell; letztere Stiftung gruppiert sich um ehemalige Christsoziale, die der Regierungspartei PAIS nahe stehen.

gig ist (vgl. Faust et al. 2008), lag es nahe, das Engagement in diesem Bereich generell zurückzufahren. Unter Correa wurde dieser Trend temporär angehalten und punktuell modifiziert, die Grundrichtung aber beibehalten: Angesichts schwieriger Reformen des demokratischen Staats tendiert die deutsche EZ zum Rückzug aus der Demokratieförderung – und zur Konzentration auf den ‚einfacheren‘ Umweltbereich und konkret die Förderung abgegrenzter Schutzgebiete (BMZ 2007b: 7). Die Fortsetzung der EZ im Bereich Staat und Demokratie auf niedrigem Niveau galt aus deutscher Sicht bereits als Vertrauensvorschuss gegenüber Correa und war offensichtlich im Wesentlichen dem Beharren der ecuadorianischen Regierung geschuldet.

Die größte Resonanz in Deutschland erzeugte dementsprechend eine Initiative im Umwelt- und Klimabereich. Kurz nach Amtsantritt hatte die Regierung Correa der ‚Weltgemeinschaft‘ den Vorschlag unterbreitet, ein Erdölfeld im Korridor Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) des Nationalparks Yasuní nicht auszubeuten, wenn Ecuador dafür internationale Ausgleichszahlungen in Höhe der Hälfte der verlorenen Einnahmen erhielte. Die ITT-Initiative traf in Deutschland auf großen Zuspruch, zunächst bei gesellschaftlichen Gruppen und im Bundestag (vgl. Bundestag 2008c: 18366-18371), dann auch in der Regierung; die GTZ unterstützte mit Machbarkeitsstudien die konzeptionelle Ausarbeitung des Vorschlags.

## 5. Fazit: Demokratieförderung als Suchprozess

In der deutschen Bolivien- und Ecuadornpolitik bildet Demokratieförderung ein relevantes, aber kein dominantes Ziel. Entwicklungspolitisch steht „Demokratie und Governance“ in zweiter Reihe hinter prioritären Schwerpunktthemen, und die Botschaften entfalten ein ungleich höheres diplomatisches Engagement, wenn konkrete Wirtschaftsinteressen bedroht sind, als wenn sie Verstöße gegen die Spielregeln von Demokratie und Rechtsstaat wahrnehmen. Gleichzeitig akzeptiert die Bundesregierung den drastischen, aber eben demokratisch legitimierten Kurswechsel in beiden Ländern: Weder in den bilateralen Beziehungen noch in der EZ und speziell der Demokratieförderpolitik rückt Deutschland von der Regierungskooperation ab. Diese weitreichende Kontinuität ist durchaus bemerkenswert, stellt man die tiefgreifenden politischen Umbrüche in Rechnung, die Morales und Correa eingeleitet haben – zumal beide Regierungen in der politisch-ideologischen Grundausrichtung, im Politikstil sowie in diversen Einzelmaßnahmen keinesfalls den Vorstellungen folgen, die die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik prägen. Das zentrale Problem, das die deutschen Interviewpartner in Ecuador und vor allem Bolivien durchgehend monieren, ist denn auch weniger politischer als technisch-administrativer Natur: die als mangelhaft eingeschätzten Umsetzungskapazitäten auf Partnerseite. Die Regierung Correa hat hier im Vergleich zu ihren Vorgängerinnen zumindest relative Fortschritte gebracht. Der tiefgreifende Elitenwechsel in Bolivien ging dagegen – verschärft durch die politische Konfrontation zwischen Regierung und regionaler Opposition – mit einer mindestens temporär reduzierten Umsetzungsfähigkeit einher.

Generell reagierte Deutschland auf beide Regierungswechsel mit einer Haltung der grundsätzlichen Unterstützung. Dies ist sehr deutlich im Fall Boliviens, in dem die Figur eines indigenen Präsidenten ihr Übriges beitrug, gilt aber auch für Ecuador, wo zehn Jahre der politischen Dauerkrise die Akzeptanz eines radikal auftretenden Außenseiters deutlich erhöhten. In beiden Fällen war es mindestens hilfreich, dass auf deutscher Seite keine nennenswerten Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen involviert waren. Die kooperationsorientierte Grundhaltung entsprach aber auch einer Strategie der Mäßigung durch Einbindung, die ein allzu starkes ‚Abgleiten‘ Boliviens und Ecuadors in Richtung des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez verhindern sollte. Entsprechend tendierten sowohl staatliche EZ (GTZ) als auch politische Stiftungen (FES) dazu, weniger mit ‚der Regierung‘ und ‚der Regierungspartei‘ als mit den ‚moderaten‘ bzw. ‚demokratischen‘ Kräften innerhalb des Regierungslagers zu kooperieren. Mit Blick auf Bolivien ist dabei eine Leerstelle in der deutschen (Demokratieförder-)Politik besonders auffällig: die städtischen und ländlichen, insbesondere indigen geprägten sozialen Bewegungen im Umfeld des MAS, obwohl innenpolitisch von großer Bedeutung, treten als *politische* Partner praktisch nicht in Erscheinung.

Das Bild der Kontinuität beschreibt nur den allgemeinen Rahmen der deutschen Bolivien- und Ecuadorpolitik. Eine fortgesetzte Zusammenarbeit mit den Regierungen verlangte zugleich programmatische und allianzpolitische Anpassungen. Besonders deutlich wurde dies mit Blick auf die Vielzahl deutscher Beiträge zu den Verfassungsprozessen, die wiederum zentrale Bestandteile der politischen Projekte von Correa und Morales bildeten. Dass sich die jeweiligen Demokratieförderprogramme der GTZ in beiden Ländern den neuen Partnern und Schwerpunkten schnell anpassten, folgt dabei der Logik der auf Regierungskooperation ausgerichteten staatlichen EZ Deutschlands. Insofern die einzige Alternative der Rückzug gewesen wäre, entspricht diese Flexibilität aber auch dem schnöden Eigeninteresse der GTZ bzw. der einzelnen Programme vor Ort.<sup>43</sup> Nichtsdestoweniger ist bemerkenswert, wie die GTZ – über PADEP/Bolivien und PROMODE/Ecuador – zur Abwicklung derjenigen Institutionen und Reformmodelle beitrug, die zuvor über Jahre massiv unterstützt worden waren. Programmatisch hieß Anpassung in der deutschen Demokratieförderpolitik *erstens* eine stärkere Hinwendung zum Zentralstaat und konkret zu Fragen von Staatsreformen und nationaler Entwicklungsplanung – im Verhältnis zum bisher dominanten Thema Dezentralisierung. *Zweitens* rückten als Antwort auf politische Turbulenzen und soziale Konflikte Maßnahmen in den Vordergrund, die statt auf ‚technische‘ Beratung auf die Unterstützung und Moderation politischer Dialogprozesse zielten. Damit zusammenhängend zeigte sich *drittens* – v.a. in Bolivien – eine wachsende Konfliktsensibilität, sowohl mit Blick auf die potenziell konfliktchürenden Implikationen des eigenen Handelns als auch in Gestalt von konkreten Vorhaben im Bereich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

43 Gleiches gilt für die politischen Stiftungen, die sich – der jeweiligen politischen Couleur folgend – in eher regierungsnah und klar oppositionell ausdifferenzierten.

Diese drei Anpassungen finden sich im neuen Lateinamerika-Konzept des BMZ wieder. Dieses stuft die Dezentralisierung als EZ-Schwerpunkt explizit herunter (BMZ 2008a: 19), stellt die Bedeutung von Konsensbildung und Dialog heraus (ebd.: 10, 17, 20) und benennt „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung“ als eigenen Bereich und Querschnittsthema der Demokratieförderung (ebd.: 20). Die Analyse verweist aber darauf, dass die Reaktionsmuster vor Ort eher einem pragmatischen *muddling through* folgten als klaren strategischen Leitlinien – jenseits der durchaus strategischen, aber sehr pauschalen Entscheidung, auf Kontinuität und Regierungskooperation zu setzen. Diese Beobachtung ist nun weniger als Kritik zu verstehen. Denn die laufende Transformation der Demokratie, wie sie sich in Bolivien und Ecuador gegenwärtig vollzieht, ist nicht ‚nur‘ konfliktträchtig, sondern ihr Verlauf und Ausgang auch höchst ungewiss. Damit verändert sich zwangsläufig die Rolle externer Demokratieförderung. In der Formulierung eines Interviewpartners in Bolivien geht es „um Begleitung in einem Lernprozess, dessen Ziel niemand genau kennt“. Versteht man in diesem Sinne Demokratieförderung als Suchprozess, lässt sich schlussfolgern: Gerade das Fehlen einer strategischen Antwort der Bundesregierung auf den politischen Wandel in Bolivien und Ecuador hat dazu geführt, dass die konkreten Reaktionen und Maßnahmen der deutschen Institutionen – bei allen Schwierigkeiten und Widersprüchen im Detail – der Situation ‚vor Ort‘ relativ angemessen erscheinen.

Besonders deutlich zeigt sich dies am Umgang Deutschlands mit offenen Verstößen gegen zentrale Spielregeln von Demokratie und Rechtsstaat. Als offizielle Leitlinie betonen deutsche Repräsentanten hier stets die klare Werteorientierung deutscher Außen- und Entwicklungspolitik, die sich auf die Prinzipien des liberal-demokratischen Rechtsstaats bezieht. Vereinzelte diplomatische Protestnoten und mitunter der temporäre Rückzug von spezifischen Kooperationsprojekten waren die Folge. Insgesamt aber waren die deutschen Reaktionen von der faktischen Priorität eines konfliktorientierten *do no harm*-Ziels bestimmt: Entscheidend waren letztlich nicht formale Legalität und Übereinstimmung mit demokratischen Modellvorstellungen, sondern die Frage, ob ein konkreter politischer Prozess und eine bestimmte politische Verhaltensweise im Land als legitim galten, d.h. ob die Bevölkerungsmehrheit und ein breites Spektrum der politischen Akteure ihre Zustimmung artikulierten. In einer Konstellation, in der nicht objektiv zu entscheiden ist, welcher Pfad über welche Zwischenstationen zu welcher Form von Demokratie führt, erwies sich eine solche pragmatisch-konfliktorientierte Haltung auch im Sinne der Demokratieförderung als ohne plausible Alternativen.

## 6. Ausblick

Die Stellungnahmen zu Bolivien und Ecuador aus dem deutschen Parteienspektrum weisen eine gehörige Vielstimmigkeit auf. Diese Heterogenität betraf unter der Großen Koalition (2005-2009) auch das Regierungslager selbst. Dies hat – neben der parteipolitischen Besetzung zentraler Ministerien (AA, BMZ) – plausiblerweise dazu beigetragen, dass auch



eine konservativ geführte Bundesregierung gegenüber den Regierungen von Morales und Correa einen relativ offenen Kurs eingeschlagen hat. Blickt man auf die bisherigen Positionen von CDU/CSU und FDP, so könnte mit dem Regierungswechsel zu ‚Schwarz-Gelb‘ die unentschiedene Offenheit einer klaren Abwendung (oder gar Konfrontation) weichen. Einem solchen Kurswechsel steht der Drang zur Kontinuität im Wege, der die deutsche Außenpolitik, das Geschäft der Entwicklungszusammenarbeit wie die deutsche Lateinamerikapolitik kennzeichnet. Auch sind ‚harte‘ Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen, die einen entsprechenden Schwenk motivieren können, im Falle der beiden Andenländer höchst begrenzt.

Noch ist nicht zu sagen, ob die neue Bundesregierung an die Stelle von wohlwollendem Desinteresse und pragmatischem *muddling through* eine Politik der Abkehr oder gar Konfrontation setzen wird. In ihrer Lateinamerika-Strategie plädiert die Union dafür, „den Demokratiedialog auch mit den neuen linkspopulistischen Regierungen aufzunehmen bzw. zu intensivieren“ (CDU/CSU 2008: 13). Wie ein solcher Dialog allerdings funktionieren soll, bei dem die eine Seite reichlich einseitig darauf zielt, die andere „davon zu überzeugen, dass wir die richtigen Werte haben“ (Merkel 2008a: 1), bleibt unklar. Der Verweis, hier könne man „an die erfolgreiche Arbeit der politischen Stiftungen anknüpfen“ (CDU/CSU 2008: 13) mag prinzipiell nicht falsch sein. Blickt man aber auf die konservativen Stiftungen (KAS, HSS) in Bolivien und Ecuador, die sich in den Ländern als offen oppositionelle Kräfte mit direkten Beziehungen zu den entsprechenden internen Kräften positioniert haben, scheint auch dieses vorgebliche Modell für einen „Demokratiedialog“ nicht unmittelbar vielversprechend. Dass die zentralen Ministerien mit Guido Westerwelle (AA) und Dirk Niebel (BMZ) von FDP-Politikern geleitet werden, macht einen konstruktiven Dialog geradezu unvorstellbar. Die FDP hat sich gegenüber dem lateinamerikanischen ‚Linksruck‘ im Allgemeinen und den Regierungen Correa und Morales im Besonderen nicht nur klar oppositionell positioniert – die offene Zustimmung, die sowohl FDP-Führungspersonal als auch die FDP-nahe Friedrich-Naumann-Stiftung 2009 für den Putsch in Honduras gegen den als zu Chávez-nah eingestuften Präsidenten Manuel Zelaya geäußert haben,<sup>44</sup> zeigt, dass selbst ein demokratischer Minimalkonsens jedenfalls auf Seiten des kleinen Koalitionspartners nicht unterstellt werden kann: dass es zu verurteilen ist, wenn das Militär einen gewählten Präsidenten mit Waffengewalt entführt und außer Landes schafft. Das neue Lateinamerika-Konzept, das derzeit im Auswärtigen Amt geschrieben wird, dürfte erste Hinweise dazu geben, was das für die Politik der ‚schwarz-gelben‘ Regierung bedeutet.

Mit Blick auf das Ziel der Demokratieförderung wären Abgrenzung und Konfrontation jedenfalls kontraproduktiv. Eine Politik der generellen Unterstützung, die auf Förderung von Selbstbestimmung ausgelegt ist und also partikulare Wege respektiert, mit einer kritischen Begleitung zu verbinden, die gezielt auf zentralen prinzipiell geteilten Basisrechten beharrt, ist sicherlich eine schwierige Gratwanderung. Eine deutsche Regierung, die den demokratisch legitimierten Regierungen in Bolivien und Ecuador und ihren poli-

44 Vgl. Hoyer (2009); Lüth (2009); Neuber (2009); Tagesspiegel.de (14.8.2008).

tischen Projekten schon grundsätzlich die Legitimität abspricht, verspielt aber jeden Spielraum, auf diese konstruktiv einzuwirken. Im Extremfall wird sie zu einer Partei, die zur Blockade oder zum offenen Scheitern der besagten Regierungen beiträgt – eine Rolle, die einem Land, das sich die Förderung demokratisch selbstbestimmter und sozialer Entwicklung auf die Fahnen geschrieben hat, schlecht zu Gesicht stünde.

## Literatur

- AA (*Auswärtiges Amt*) 2008a: Bolivien (Länderinformationen, Stand: März 2008), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (31.3.2008).
- AA 2008b: Ecuador (Länderinformationen, Stand: November 2008), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (8.1.2009).
- AA 2007: Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik, in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (3.9.2007).
- AA 1987: Einführung: Die deutsche Lateinamerika-Politik, in: AA (Hrsg.): *Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika*, Bonn, 13-24.
- AGECI (*Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional*) 2008: Informe de las negociaciones intergubernamentales entre la República del Ecuador y la República Federal de Alemania desarrolladas del 9 al 12 de junio de 2008, in: [www.ageci.gov.ec](http://www.ageci.gov.ec) (24.3.2010).
- Alarcón Mondonio, Carlos/Böhrt Irahola, Carlos/Romero Bonifaz, Carlos Gustavo 2008: *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas*, La Paz.
- Annen, Niels 2008: „Hugo Chavez ist kein Vorbild“, Interview in: *Der Tagesspiegel*, 5.5.2008, [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de) (6.5.2008).
- Barié, C. Gregor 2005: Mit Verantwortung zum Erfolg. Nachhaltigkeit, Interkulturalität, Gleichberechtigung: Das Einmaleins der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien, in: *Deutschland Online*, 30.9.2005, [www.magazine-deutschland.de](http://www.magazine-deutschland.de) (7.11.2007).
- Behrens, Peter-Alberto 2007: Ein Jahr Evo Morales in Bolivien – eine Bilanz (Politischer Kurzbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), La Paz.
- Behrens, Peter-Alberto 2006: Verfassungswahlen in Bolivien: Erster Schritt zur „Venezolanisierung“? (Politischer Bericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), La Paz.
- Behrens, Peter-Alberto 2005: Bolivien wählt: Der mißlungene Befreiungsschlag (Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), La Paz.
- Benavides, Ariel 2006: Bolivien (Monatsbericht der Hanns-Seidel-Stiftung, 1/2006), La Paz.
- BMZ (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) 2010: Bi- und multilaterale Netto-ODA nach Ländern 2004-2008, in: [www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bi\\_und\\_multilaterale\\_Netto-ODA\\_nach\\_Laendern\\_2004-2008.pdf](http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bi_und_multilaterale_Netto-ODA_nach_Laendern_2004-2008.pdf) (24.3.2010).
- BMZ 2009a: Trinkwasser für Bolivien (Pressemitteilung, 1.9.2009), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (22.10.2009).
- BMZ 2009b: Bolivien (Länderbeitrag, Stand: August 2009), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (18.1.2010).
- BMZ 2009c: Wieczorek-Zeul begrüßt Verfassungsreferendum in Bolivien (Pressemitteilung, 26.1.2009), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (22.10.2009).
- BMZ 2008a: Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik, Bonn.

- BMZ 2008b: Naturschutz und Staatsmodernisierung im Zentrum. Regierungsverhandlungen mit Ecuador abgeschlossen (Pressemitteilung, 11.6.2008), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (15.1.2009).
- BMZ 2008c: Wieczorek-Zeul: Konflikt in Bolivien im Dialog lösen (Pressemitteilung, 6.5.2008), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (22.10.2009).
- BMZ 2007a: Länderkonzept Bolivien, Bonn.
- BMZ 2007b: Länderkonzept Ecuador, Bonn.
- BMZ 2007c: Armutsbekämpfung, Wasserversorgung und Bewässerungslandwirtschaft im Mittelpunkt der deutschen Unterstützung für Bolivien (Pressemitteilung, 28.6.2007), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (31.3.2008).
- BMZ 2006a: Millenniumsziele und Verfassungsreform im Mittelpunkt der deutschen Unterstützung für Bolivien (Pressemitteilung, 26.6.2006), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (27.3.2008).
- BMZ 2006b: Wieczorek-Zeul sagt Bolivien weitere Unterstützung zu (Pressemitteilung, 27.2.2006), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (27.3.2008).
- BMZ 2006c: Bundesministerin Wieczorek-Zeul trifft bolivianischen Staatspräsidenten Morales (Pressemitteilung, 22.4.2006), in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (31.3.2008).
- BMZ (Hrsg.) 2005: Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn.
- BMZ 2004: Ecuador: Schwerpunktstrategiepapier Modernisierung des Staates, Dezentralisierung und Förderung lokaler Regierungen, Bonn.
- BMZ 2000: Lateinamerika-Konzept, Bonn.
- BMZ 1993: Jahresbericht, in: Bundesregierung (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung 1992, Bonn.
- BMZ 1992: Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika, dokumentiert in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation, Jg. 13, Nr. 33, 100-107.
- BMZ 1988: Entwicklungspolitik: Jahresbericht 1987, Bonn.
- Bodemer, Klaus 2006: Lateinamerika und die Karibik. Gedanken zu ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa, in: [www.duei.de](http://www.duei.de) (10.10.2006).
- BTI (Bertelsmann Transformation Index) 2009a: Bolivia Country Report, BTI 2010, in: [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de) (30.11.2009).
- BTI 2009b: Ecuador Country Report, BTI 2010, in: [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de) (30.11.2009).
- Bundesregierung 2008: Zur Menschenrechtssituation in den Ländern der Andengemeinschaft und Venezuela (BT-Drs. 16/11297), Berlin.
- Bundesregierung 2006: Verhandlungen über die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit mit der neuen bolivianischen Regierung (BT-Drs. 16/1047), Berlin.
- Bundesregierung 2004: Bilanz deutscher Lateinamerika-Politik seit 1998 (BT-Drs. 15/3255), Berlin.
- Bundesregierung 1995: Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung (BT-Drs. 13/1479), Bonn.
- Bundestag 2009: Stenografischer Bericht, 220. Sitzung (Plenarprotokoll 16/220), Berlin.
- Bundestag 2008a: Stenografischer Bericht, 161. Sitzung (Plenarprotokoll 16/161), Berlin.
- Bundestag 2008b: Stenografischer Bericht, 145. Sitzung (Plenarprotokoll 16/145), Berlin.
- Bundestag 2008c: Stenografischer Bericht, 172. Sitzung (Plenarprotokoll 16/172), Berlin.
- Bundestag 2007: Stenografischer Bericht, 85. Sitzung (Plenarprotokoll 16/85), Berlin.
- Bundestag 2006: Stenografischer Bericht, 35. Sitzung (Plenarprotokoll 16/35), Berlin.
- Bundestag 2004a: Stenografischer Bericht, 91. Sitzung (Plenarprotokoll 15/91), Berlin.
- Bundestag 2004b: Stenografischer Bericht, 98. Sitzung (Plenarprotokoll 15/98), Berlin.

- CDU/CSU 2008: Lateinamerika, Deutschland und Europa: Partnerschaft für das 21. Jahrhundert. Lateinamerika-Strategie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: [www.cduscu.de](http://www.cduscu.de) (9.5.2008).
- CDU/CSU 2004: Den Beziehungen zu Lateinamerika Bedeutung und Zukunft geben (BT-Drs. 15/4388), Berlin.
- CDU/CSU 2003: Stabilisierung der Lage in Bolivien (BT-Drs. 15/1980), Berlin.
- CDU/CSU/FDP 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, in: [www.cdu.de](http://www.cdu.de) (3.3.2010).
- Chávez Reyes, Silvia/Böhrt Irahola, Carlos/Villa Gómez, Andrés Torrez 2008: Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias, La Paz.
- CIM (Centrum für Internationale Migration) 2007: CIM en América Latina, in: [www.cimonline.de/documents/Lateinamerika\\_spanisch.pdf](http://www.cimonline.de/documents/Lateinamerika_spanisch.pdf) (19.10.2009).
- Cooperación Bolivia Alemania 2007: Trabajar Juntos. Boletín de la Cooperación Alemana en Bolivia 1: 9.
- DED (Deutscher Entwicklungsdienst) 2010a: DED Bolivien, in: <http://bolivien.ded.de> (8.4.2010).
- DED 2010b: Ziviler Friedensdienst: Bolivien, in: <http://zfd.ded.de> (25.3.2010).
- DED 2009: Ecuador (Länderbeitrag, Stand: Februar 2009), in: [www.ded.de](http://www.ded.de) (19.10.2009).
- Detsch, Claudia 2009: Was will Correa? (Kurzbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung), Berlin.
- Faust, Jörg et al. 2008: Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation. Ecuador in the Latin American Context (GDI Studies, Nr. 33), Bonn.
- FDP 2008: Die Regierungsverhandlungen mit Bolivien für eine kritische Überprüfung der Entwicklungszusammenarbeit nutzen und an Bedingungen knüpfen (BT-Drs. 16/5615), Berlin.
- FES-ILDIS 2010: Webseite, in: [www.fes.ec](http://www.fes.ec) (6.4.2010).
- FES-ILDIS 2009: Webseite, in: [www.fes-bol.org](http://www.fes-bol.org) (16.1.2009).
- FES-ILDIS/La Tendencia 2007: Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional, Quito.
- Frank, Volker/Cisneros, Paúl 2009: Buenas Prácticas. La CONFENIAE – Un actor indígena en procesos de concertación nacional – Experiencias de la cooperación con la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, Eschborn.
- Genscher, Hans-Dietrich 1984: Aufbau und Stärkung der pluralistischen Demokratie (Rede, Auszug), in: AA (Hrsg.) 1987: Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika, Bonn, 56-62.
- Goedeking, Ulrich/Zuazo, Moira 2006: Konfliktszenarien und soziopolitische Akteure in Bolivien, Berlin.
- Gómez, Ricardo 2006: Bolivien. Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit, Eschborn.
- GTZ 2010: Bolivia: PADEP de la GTZ cambia para mejorar apoyo a reformas en nuevo Estado Plurinacional y Autonómico, in: [www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo) (21.1.2010).
- GTZ 2009a: Die GTZ in Ecuador, in: [www.gtz.de](http://www.gtz.de) (19.1.2009).
- GTZ 2009b: Cooperación alemana en Bolivia diseña Estrategia de enfoque y acción sensible al conflicto, in: [www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo) (25.1.2010).
- GTZ 2008a: Die GTZ in Bolivien, in: [www.gtz.de](http://www.gtz.de) (28.3.2008).
- GTZ 2008b: ¿Qué es el PADEP? Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), in: [www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo) (28.3.2008).
- GTZ 2008c: Asesoramiento en contextos altamente políticos. Experiencia del PADEP/GTZ en el proceso Constituyente en Bolivia, La Paz.
- GTZ 2006a: Governance in Lateinamerika. Die Arbeit der GTZ im Themenfeld „Staat und Demokratie“, Eschborn.

- GTZ 2006b: Modernisierung und Dezentralisierung (PROMODE), Ecuador, Evaluierung laufender Vorhaben 2006 (Kurzbericht), Eschborn.
- GTZ 2005: Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik, Eschborn.
- Haldenwang, Christian von/Fritz, Joachim/Steinich, Markus 2004: Ausgestaltung der TZ-Vorhaben im Bereich Staat und Demokratie in Lateinamerika und der Karibik (Executive Summary), in: [www.gtz.de](http://www.gtz.de) (31.8.2007).
- Hansch, Winfried 2003: Schröder wandelt in Lateinamerika auf Kohls Spuren, in: Lateinamerika Nachrichten 349/350, [www.ln-berlin.net](http://www.ln-berlin.net) (10.10.2007).
- Hölscher, Kathrein 2009: Boliviens neue Verfassung: Spaltung trotz Einigung? (Kurzbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- Hoyer, Werner 2009: Krise in Honduras: „Hugo Chavez führt Regie in Mittelamerika“, Interview in: Welt Online, 2.7.2009, [www.welt.de](http://www.welt.de) (31.3.2010).
- HSS (Hanns-Seidel-Stiftung) 2010: Ecuador, in: [www.hss.de](http://www.hss.de) (29.3.2010).
- HSS 2009: Bolivien, in: [www.hss.de](http://www.hss.de) (19.1.2009).
- HSS 2008: Hanns-Seidel-Stiftung berät die Verfassungsgebende Versammlung in Ecuador, in: [www.hss.de](http://www.hss.de) (8.4.2010).
- HSS 2006: Bolivien (Monatsbericht der Hanns-Seidel-Stiftung, 4/2006), La Paz.
- Käss, Susanne 2009: Dreieinhalb Jahre Regierung Evo Morales und Wahlkampfstimmung in Bolivien, in: KAS Auslandsinformationen 10/09, 7-30.
- Käss, Susanne/Velásquez, Iván 2009: Geteiltes Bolivien (Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), La Paz.
- KAS (Konrad Adenauer Stiftung) 2010: Auslandsbüro Ecuador, in: [www.kas.de](http://www.kas.de) (29.3.2010).
- KAS 2009: Auslandsbüro Bolivien, in: [www.kas.de](http://www.kas.de) (19.1.2009).
- KAS 2004: Deutschland & Lateinamerika. Neue Impulse für eine bewährte Partnerschaft, in: [www.kas.de](http://www.kas.de) (17.10.2007).
- KfW 2008a: Bolivien (Länderbeitrag, Stand: April 2008), in: [www.kfw-entwicklungsbank.de](http://www.kfw-entwicklungsbank.de) (16.1.2009).
- KfW 2008b: Ecuador (Länderbeitrag, Stand: April 2008), in: [www.kfw-entwicklungsbank.de](http://www.kfw-entwicklungsbank.de) (19.1.2009).
- Knill, Philipp 2006: Bolivien auf dem Weg zum selbstbestimmten Entwicklungsmodell?, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.): Bolivien. Neue Wege und alte Gegensätze, Berlin, 525-544.
- Köhler, Volkmar 1986: Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika (Vortrag, Auszug), in: AA (Hrsg.) 1987: Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika, Bonn, 63-68.
- LAI (Lateinamerika Initiative der Deutschen Wirtschaft) 2008: Boomregion Lateinamerika: Potenziale, Risiken und Trends für die Deutsche Wirtschaft, in: [www.dihk.de](http://www.dihk.de) (9.5.2008).
- Langer, Michael 2008: Eine neue Verfassung für Ecuador? Eine Analyse des Verfassungsentwurfs (Kurzbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- Langer, Michael 2007: Das politische Projekt der Regierung Correa und die Verfassungsversammlung in Ecuador (Kurzbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- Lorenz, Kathrin 2003: Fortschritte bei der Einführung eines Frühwarnsystems in Bolivien, in: SPICE (Securing Peace In Crisis Environment) Newsletter 6/2003, 4-5.
- Lüth, Christian 2009: Honduras: Die Legende vom Militärputsch in Honduras dient vor allem „Mel“ Zelaya (Friedrich-Naumann-Stiftung Bericht aus aktuellem Anlass 46/09), in: [www.freiheit.org](http://www.freiheit.org) (31.3.2010).
- Meentzen, Angela 2007: La participación política indígena en América Latina: reconocimientos de nuevos sujetos políticos, in: Diálogo Político 24: 2, 95-109.

- Merkel, Angela* 2008a: Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Kongress „Deutschland, Europa und Lateinamerika“ in Berlin (8.5.2008), in: [www.bundeskanzlerin.de](http://www.bundeskanzlerin.de) (14.5.2008).
- Merkel, Angela* 2008b: Merkel will Lateinamerika unterstützen, Interview dokumentiert in: Frankfurter Rundschau Online, 12.5.2008, [www.fr-online.de](http://www.fr-online.de) (14.5.2008).
- Möllemann, Jürgen W.* 1984: Ecuador: Gemeinsame Bewältigung wirtschaftlicher Probleme (Rede, Auszug), in: AA (Hrsg.) 1987: Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika, Bonn, 127-129.
- Neuber, Harald* 2009: Honduras: Deutsche Partner der Putschisten. Wie die Friedrich-Naumann-Stiftung die Verantwortlichen für den Staatsstreich unterstützt, in: [www.hintergrund.de](http://www.hintergrund.de) (7.12.2009).
- OECD 2010: Development Database on Aid Activities: CRS online, in: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (13.1.2010).
- OECD 2006: DAC Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland, Paris: OECD.
- Peñaranda U., Raúl* 2009: Crónica del proceso constituyente, in: Romero et al. 2009, 107-201.
- Ponce, Alexis* 2007: Ecuador – Carta al Presidente, Asamblea Permanente de Derechos Humanos – APDH del Ecuador (11.5.2007), dokumentiert in: [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br) (12.10.2007).
- Puhle, Hans-Jürgen* 2001: Herausragende Transformations- und Entwicklungsleistungen in Bolivien, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation, Band 1, Gütersloh, 169-187.
- Riedler, Erich* 2009: Ein Lotse geht von Bord. Ein Gespräch zum Abschied des deutschen Botschafters Erich Riedler, in: Monatsblatt des Centro Cultural Alemán La Paz 2/2009, 12-16.
- Rodríguez Egüez, Vanesa* 2006: Programa de Modernización y Decentralización (PROMODE). El Proceso de concertación para aprobar la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, Quito.
- Romero, Carlos/Böhrt, Carlos/Peñaranda, Raúl* 2009: Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional, Quito.
- Rothfritz, Helga* 2006: Ein weiterer Sieg des Linkspopulismus in Lateinamerika: Rafael Correa ist neuer Präsident Ecuadors (Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), Sankt Augustin.
- Quiroga, Yesko* 2003: Bolivien. Eine Demokratie vor dem Zerfall? (Analyse der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- Schmitter, Philippe C.* 2006: A Sketch of What A ‘Post-Liberal’ Democracy Might Look Like”, in: [www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/articleprint/502/-/1/21](http://www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/articleprint/502/-/1/21) (5.5.2009).
- Schwarzbauer, Annette* 2007: Supporting a Constitutional Reform Process in Bolivia, in: BMZ (Hrsg.): Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience, Baden-Baden, 104-116.
- Senger, Henning* 2009: Viele Baustellen und wachsender Widerstand (Quartalsbericht III/2009 der Hanns-Seidel-Stiftung), München.
- Spanger, Hans-Joachim/Wolff, Jonas* 2003: Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie, HSK-Report, Nr. 6, Frankfurt a.M.
- SPD 2008: Gemeinsame Verantwortung und Zukunft: Lateinamerika und Karibik als strategische Partner für Deutschland und Europa. Lateinamerika-Strategie der SPD, in: [www.spd.de](http://www.spd.de) (9.5.2008).
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2004: Intensivierung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union, Lateinamerika und der Karibik (BT-Drs. 15/3205), Berlin.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2002: Intensivierung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union, Lateinamerika und der Karibik (BT-Drs. 14/9051), Berlin.

- Steinmeier, Frank-Walter 2008: Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in der Lateinamerika-Debatte des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2008, in: Bundestag 2008a, 16996-16997.
- Steinmeier, Frank-Walter 2006: „Die Erwartungen an uns sind groß“. Ein Gespräch mit Bundesaußenminister Steinmeier zum EU-Südamerika-Gipfel und der Rolle der Deutschen dort, in: Die Welt, 12.5.2006, 5.
- Ströbele-Gregor, Juliana 1996: Förderung von politischer Teilhabe in Lateinamerika. Regionalgutachten im Rahmen des F&E-Vorhabens, Eschborn.
- Toral Arízaga, Sebastián 2008: El Proceso Constituyente del 2008. Reportes cronológicos de los hechos, Quito.
- Toranzo Roca, Carlos 2006: Rostros de la democracia: una mirada mestiza, La Paz.
- Vega, Luz Marina/Zimmermann, Arthur 2006: Ecuador. Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg, Eschborn.
- Vogl, Daniela 2006: Freundschaftlich und vertrauensvoll: Ein kurzer Überblick über die politischen Beziehungen Deutschlands zu Bolivien, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.): Bolivien. Neue Wege und alte Gegensätze, Berlin, 545-552.
- Warnke, Jürgen 1985: Ecuador: Wirtschaftspolitische Grundkonsens – Basis der Zusammenarbeit (Rede, Auszug), in: AA (Hrsg.) 1987: Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika, Bonn, 129-130.
- Weig, Berthold 2009: Ekuadors „Bürgerrevolution“ vor dem Stresstest. Das politische Projekt Rafael Correas zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: KAS Auslandsinformationen 5/2009, 33-51.
- Weig, Berthold 2007a: ¿Revoluciones andinas? Indígenas, política y debilidad institucional, in: Diálogo Político, Jg. 24, Nr. 2, 83-94.
- Weig, Berthold 2007b: Zurück auf Los. Ecuador nach den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung (Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), Sankt Augustin.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie 2006: „Jedes Land muss souverän entscheiden“, Interview in: Der Spiegel 19/2006, 19.
- Wolff, Jonas 2010: Democracy Promotion & “Democratic Revolution”: Political Change in Bolivia, US and German Reactions and Some Normative Implications (Beitrag zur ISA Annual Convention, 17.-20.2.2010, New Orleans).
- Wolff, Jonas 2009: Rethinking and Reworking Democracy in Bolivia and Ecuador. Constitutional Change from the Perspective of Democratic Theory (Beitrag zur ECPR General Conference, 10.-12.9.2009, Potsdam).
- Wolff, Jonas 2004: Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen (HSFK-Report, Nr. 6/2004), Frankfurt.
- Zilla, Claudia 2006: Externe Demokratieförderung in Bolivien. Die Politik Deutschlands und der Europäischen Union (SWP-Studie, Nr. 28), Berlin.
- Zuazo, Moira 2009: ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido, La Paz.

## Anhang

**Tabelle 1: Deutsche Official Development Assistance (ODA) für Bolivien**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zusagen	64,2	53,9	27,2	27,6	78,2	75,0	49,3	68,3	82,0	53,0	22,3	48,8	65,6	60,6
Auszahlungen	72,5	68,5	62,3	71,9	70,9	72,3	84,1	53,3	46,7	78,6	57,4	52,3	39,8	48,7

Anmerkung: ODA-Zusagen (commitments) und -Auszahlungen (disbursements) in Millionen US-Dollar nach konstanten Preisen von 2007 abzgl. schuldenbezogener Transaktionen (OECD 2010).

**Tabelle 2: Deutsche ODA für Bolivien: Neuzusagen in Regierungsverhandlungen**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Neuzusagen	21	21	25,5	25,5	--	36	26	26	31	31

Anmerkung: Angaben pro Jahr nach in Regierungsverhandlungen vereinbarten Zweijahreszusagen (in Mio. Euro). Die Angaben für 2001/2002 (aus 2001) und 2003/2004 (aus 2003) entstammen Bundesregierung (2006: 2), die Zusagen für 2009/2010 (aus 2009) BMZ (2009a). 2005 wurden die Regierungsverhandlungen – mit Blick auf die anstehenden Wahlen – auf 2006 verschoben und nur geringfügige Zusagen getroffen, um die Fortsetzung der laufenden Programme zu sichern (Bundesregierung 2006: 2, Fußnote 1). 2006 sagte die Bundesregierung 72 Millionen Euro für zwei Jahre zu (BMZ 2006a), aber in den 2007 folgenden erneuten Regierungsverhandlungen wurden für 2007/2008 52 Millionen Euro vereinbart (BMZ 2007c).

**Tabelle 3: Deutsche ODA für Ecuador**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zusagen	7,7	4,6	16,3	13,7	9,8	21,8	19,8	24,1	32,5	49,5	12,3	22,2	12,1	19,0
Auszahlungen	30,7	31,0	21,1	14,2	20,0	18,1	18,2	19,1	27,0	24,8	25,3	21,6	23,6	27,6

Anmerkung: ODA-Zusagen (commitments) und -Auszahlungen (disbursements) in Millionen US-Dollar nach konstanten Preisen von 2007 abzgl. schuldenbezogener Transaktionen (OECD 2010).

**Tabelle 4: Deutsche ODA für Ecuador: Neuzusagen in Regierungsverhandlungen**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Neuzusagen	8	8	k.A.	8,1	8,1	7,25	7,7	7,7	7,7

Anmerkung: Angaben pro Jahr errechnet, soweit vorliegend, aus in Regierungsverhandlungen vereinbarten Zweijahreszusagen (in Mio. Euro). Zusagen für 2002/2003 (aus 2002) und für 2007/2008 (aus 2007) sind den Länderinformationen zu Ecuador des Auswärtigen Amtes entnommen ([www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) [9.8.2004 bzw. 8.1.2009]), die Angaben für 2005/2006 den Pressemitteilungen des ecuadorianischen Außenministeriums (Boletín de Prensa, Nr. 642, 18.11.2004, [www.mmrrree.gov.ec](http://www.mmrrree.gov.ec) [24.3.2010]); die 3-Jahres-Zusage über 23 Mio. Euro für 2008-2010 entstammt BMZ (2008b).